



# PROGRESS

## IN COAL STEEL AND RELATED SOCIAL RESEARCH

ECSC  
INVESTMENTS 1989  
COURT OF AUDITORS  
REPORT

A EUROPEAN JOURNAL  
SUPPLEMENT TO EUROABSTRACTS

JUNE  
1990

N°  
**4**



PROGRESS IN  
COAL, STEEL AND RELATED SOCIAL  
RESEARCH  
*A European Journal*

Edited by the  
Commission of the European Communities  
Directorate-General XIII  
Telecommunications, Information  
Industries and Innovation

**Editorial Board**

A. FOUARGE  
Secrétaire Comité  
consultatif CECA

P. EVANS  
Technical Steel Research  
DG XII  
Science, Research and Development

F. KINDERMANN  
Coal Technologies  
DG XVII  
Energy

W. OBST  
Mines and other Extractive Industries  
and  
R. HAIGH  
Industrial Medicine and Hygiene  
DG V  
Employment, Industrial Relations and Social Affairs

T. CARR  
Visiting Professor  
Royal School of Mines, London

**Editors**

R. RAPPARINI and P. PROMETTI  
Scientific and Technical Communication  
DG XIII  
Telecommunications, Information  
Industries and Innovation

**Publisher**

Office for Official Publications  
of the European  
Communities

**Layout**

Office for Official Publications  
of the European  
Communities

**Legal notice**

Neither the Commission of the European Communities  
nor any person acting on behalf of the Commission  
is responsible for the use which might be made of  
the following information

**Avertissement**

Ni la Commission des Communautés européennes,  
ni aucune personne agissant au nom de la Commission  
n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait  
des informations ci-après.

# CONTENTS

*DIE INVESTITIONEN IN DEN KOHLE- UND  
STAHLINDUSTRIEN DER GEMEINSCHAFT*

*INVESTMENT IN THE COMMUNITY COALMINING,  
IRON AND STEEL INDUSTRIES*

*LES INVESTISSEMENTS DANS LES INDUSTRIES DU  
CHARBON ET DE L'ACIER DE LA COMMUNAUTÉ*

Bericht über die Erhebung 1989

Report on the 1989 survey

Rapport sur l'enquête 1989

2

*TRIBUNAL DE CUENTAS*

*RECHNUNGSHOF*

*COURT OF AUDITORS*

*COUR DES COMPTES*

*CORTE DEI CONTI*

Informe especial N.º 3 sobre los préstamos y empréstitos comunitarios CECA,  
Euratom y NIC

4

Sonderbericht Nr. 3/90 über EGKS-, Euratom- und NGI-Darlehens- und  
-Anleihetätigkeiten der Gemeinschaften

20

Special report No 3/90 on ECSC, Euratom and NCI loans  
and borrowings of the Communities

35

Rapport spécial n° 3/90 relatif aux prêts et emprunts CECA, Euratom et NIC des  
Communautés

49

Relazione speciale N. 3/90 sui mutui e prestiti CECA, Euratom e NCS  
delle Comunità

64

*PUBLICATIONS*

78

JUNE 1990





## EGKS-INVESTITIONEN 1989

Dieser Bericht wurde auf der Grundlage der Ergebnisse der Erhebung 1989 über die Investitionen in den Kohle- und Stahlindustrien der Gemeinschaft ausgearbeitet. In der Erhebung, die jährlich durchgeführt wird, werden Informationen über tatsächliche und geplante Investitionsaufwendungen gesammelt. Die folgenden Kapitel des Berichtes umfassen eine Untersuchung der Ergebnisse der Erhebung für jeden einzelnen Produktionssektor, nämlich:

- Steinkohlenbergbau;
- Kokereien;
- Eisenerzbergbau;
- Eisen- und Stahlindustrie.

Die Anlage zum Bericht enthält Begriffsbestimmungen, die für die Durchführung der Erhebung gültig waren, sowie Tabellen mit einer vollständigen Analyse der Ergebnisse einschließlich der Investitionsaufwendungen und Produktionsmöglichkeiten nach Gebieten und Anlagenkategorien für alle Sektoren und Kategorien der dem EGKS-Vertrag unterliegenden Kohle- und Stahlerzeugnisse.

DE/EN/FR

ISBN 92-826-1479-0

N° de catalogue: CB-58-90-522-3A-C

Prix au Luxembourg, TVA exclue:  
ECU 20

OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES DES  
COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES  
2, RUE MERCIER, L-2985 LUXEMBOURG

## ECSC INVESTMENTS 1989

This report has been prepared on the basis of the results of the 1989 survey of investments in the Community coal and steel industries. The survey, which is conducted annually, collects information on actual and forecast capital expenditure and production potential of coal and steel enterprises.

Subsequent chapters of the report examine the results of the survey for each producing sector, namely:

- (i) the coalmining industry;
- (ii) coking plants;
- (iii) iron-ore mines;
- (iv) iron and steel industry.

The annex to the report contains a statement of the definitions under which the survey was carried out, together with tables giving a complete analysis of the results of the survey, including tables of capital expenditure and production potential by region and by category of plant for all sectors and categories of coal and steel products falling within the ECSC Treaty.

DA/GR/NL

ISBN 92-826-1472-7

N° de catalogue: CB-56-90-522-3N-C

Prix au Luxembourg, TVA exclue:  
ECU 20

OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES DES  
COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES  
2 RUE MERCIER, L-2985 LUXEMBOURG

## CECA INVESTISSEMENTS 1989

Ce rapport a été établi à partir des résultats de l'enquête menée en 1989 sur les investissements des industries houillères et sidérurgiques de la Communauté. L'enquête, qui est réalisée une fois par an, rassemble des informations sur les dépenses d'investissement réelles et prévues et sur les possibilités de production des entreprises du charbon et de l'acier. Les chapitres suivants examinent les résultats de l'enquête pour chaque secteur de production, à savoir:

- sièges d'extraction houillère;
- cokeries;
- mines de fer;
- industrie sidérurgique.

L'annexe au rapport contient les définitions sur la base desquelles a été réalisée l'enquête, ainsi que des tableaux donnant une analyse complète des résultats, notamment sur les dépenses d'investissement et les possibilités de production par région et par type d'installation pour tous les secteurs et par catégorie de produits houillers ou sidérurgiques entrant dans le cadre du traité CECA.

ES/IT/PT

ISBN 92-826-1471-9

N° de catalogue: CB-58-90-522-3M-C

Prix au Luxembourg, TVA exclue:  
ECU 20

OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES DES  
COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES  
2 RUE MERCIER, L-2985 LUXEMBOURG



TRIBUNAL DE CUENTAS  
RECHNUNGSHOF  
COURT OF AUDITORS  
COUR DES COMPTES  
CORTE DEI CONTI

*Informe especial N.º 3/90 sobre los préstamos y  
empréstitos comunitarios  
CECA, Euratom y NIC*

*Sonderbericht Nr. 3/90 über EGKS-, Euratom-  
und NGI-Darlehens- und -Anleihetätigkeiten  
der Gemeinschaften*

*Special report No 3/90 on ECSC, Euratom and  
NCI loans and borrowings  
of the Communities*

*Rapport spécial n° 3/90 relatif aux prêts et  
emprunts CECA, Euratom et NIC des  
Communautés*

*Relazione speciale n. 3/90 sui mutui  
e prestiti CECA, Euratom e NCS  
delle Comunità*

# TRIBUNAL DE CUENTAS

## *Informe especial N° 3/90 sobre los préstamos y empréstitos comunitarios CECA, Euratom y NIC*

OBSERVACIONES PRESENTADAS CONFORME A LO DISPUESTO EN EL APARTADO 4  
DEL ARTÍCULO 206 bis DEL TRATADO CEE Y EN EL APARTADO 4  
DEL ARTÍCULO 78 SÉPTIMO DEL TRATADO CECA

### 1. INTRODUCCIÓN

#### *Generalidades*

1.1. La Comisión de las Comunidades Europeas, en virtud de los Tratados y de la reglamentación aplicable, está facultada para contraer empréstitos destinados a efectuar préstamos para determinados fines. El volumen actual de estas operaciones es del orden de 3 000 Mio ECU anuales (incluyendo la refinanciación). Los empréstitos pendientes a 31 de diciembre de 1989 ascendían a casi 16 000 Mio ECU.

1.2. Desde el punto de vista comunitario, el contraer empréstitos para hacer préstamos presenta la ventaja importante de que permite influir al máximo para conseguir los objetivos comunitarios con el mínimo coste. Los fondos procedentes de los empréstitos pueden a su vez prestarse a tipos calculados de modo que cubran el coste del empréstito y los correspondientes costes administrativos. Los ingresos generados en forma de intereses y reintegro del principal por los préstamos pueden utilizarse para hacer frente a los empréstitos iniciales. Por ello, la operación no debería implicar ningún coste residual para la Comunidad. Sin embargo, para que el sistema funcione correctamente, es esencial que la oferta de la Comisión sea por los menos competitiva con las otras fuentes de financiación de inversiones, como los bancos comerciales, sin apartarse por ello de sus propios objetivos.

1.3. El Tribunal de Cuentas ha estudiado el modo en que la Comisión gestiona estos importantes recursos, prestando especial atención a la economía y eficiencia de las actuaciones en dicha gestión y a la eficacia de esta forma de intervención.

1.4. El Tribunal no cuestiona que la Comisión continúe responsabilizándose de sus propias actividades de préstamo y empréstito como forma independiente de intervención.

#### *Alcance*

1.5. La fiscalización se ha centrado en los préstamos concedidos al amparo de los artículos 54 y 56 del Tratado CECA, los de Euratom y los del Nuevo Instrumento Comunitario así como en los empréstitos de los tres instrumentos. La investigación del Tribunal se ha ceñido esencialmente a los instrumentos que facultan a la Comisión europea para financiar préstamos mediante empréstitos. Por ello, no ha abarcado los préstamos realizados con recursos propios del Banco Europeo de Inversiones (BEI) o directamente del Presupuesto General de las Comunidades Europeas. Tampoco se han incluido los préstamos y empréstitos CEE de apoyo a las balanzas de pagos, a pesar de que por motivos de rigor estadístico y cronológico se hace mención de ellos en este Informe. Al no haberse alcanzado antes de junio de 1989 un acuerdo entre el BEI, la Comisión y el Tribunal sobre el modo en que este último debía fiscalizar *in situ* las operaciones de préstamos gestionadas por el BEI como mandatario, no se han realizado inspecciones de verificación de los préstamos Euratom y NIC.

#### *Método de fiscalización*

1.6. El estudio ha consistido en una revisión de la evolución de esta actividad desde su creación en 1953, un análisis de sistemas

**CUADRO 1**  
**Análisis de los préstamos CECA realizados a partir de empréstitos**

(Mio ECU) <sup>(1)</sup>

	Pagados hasta el 21.12.1960 (estimados)	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
I. <i>Inversiones (artículo 54)</i>																														
Industrias del carbón	133,45	1,2	6,6	4,3	23,2	31,5	18,7	8,6	23,8	6,8	—	17,5	7,6	54,2	62,2	160,9	179,9	216,9	262,5	237,6	233,2	30,6	256,3	257,2	12,7	—	103,6	283,2	—	43,4
Minas de mineral de hierro	22,25	—	7,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	76,3	18,7	2,0	—	—	—	71,7	—	138,9	114,5	—	20,0	—	—
Industria siderúrgica	57,4	11,2	43,3	23,9	82,3	29,0	49,4	36,7	36,8	33,8	12,1	45,2	133,6	223,2	250,5	67,1	726,3	474,8	366,3	316,4	424,0	223,6	139,9	222,2	268,5	424,6	661,2	109,7	388,9	152,2
Centrales térmicas	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1,8	4,3	7,1	0,6	11,3	—	—	—	35,1	41,1	90,0	26,6	40,9	128,4	65,8	60,8	8,7	123,3	9,1	—
Otros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2,9	1,3	—	9,6	6,1	50,9	10,6	55,4	30,0	26,0	103,5	37,1	30,0
Inversión total	213,1	12,4	56,9	28,2	105,5	60,5	68,1	45,3	60,6	40,6	13,9	67,0	148,3	278,0	324,0	228,0	982,5	713,3	667,2	595,1	756,8	286,9	559,7	618,4	541,3	629,9	799,5	639,7	435,1	225,6
II. <i>Reversión industrial (artículo 56)</i>	—	—	4,0	3,3	15,0	5,5	10,8	26,5	32,8	23,7	16,2	44,7	32,4	2,8	49,4	58,3	63,1	16,4	113,3	59,1	266,1	86,0	162,8	139,5	247,5	363,4	243,5	304,3	451,7	458,5
III. <i>Viviendas de trabajadores [artículo 54(2)]</i>	20,1	2,0	1,6	14,2	2,1	—	—	—	—	1,1	—	—	0,8	0,8	0,4	0,5	4,0	1,7	1,4	3,9	3,3	5,3	2,0	10,4	16,9	10,4	8,4	13,5	9,0	5,7
Total (I+II+III)	233,2	14,4	62,5	45,7	122,6	66,0	78,9	71,8	93,4	65,4	30,1	111,7	181,5	281,6	373,8	286,8	1 049,6	731,4	781,9	658,1	1 026,2	378,2	724,5	768,3	805,7	1 003,7	1 051,4	957,5	895,8	689,8

(1) Hasta 1975 Mio UC, de 1976 hasta 1980 Mio UCE.

de la gestión actual de los préstamos y empréstitos, una serie de visitas de auditoría a beneficiarios de préstamos en algunos Estados miembros y un intercambio de correspondencia con un número mayor de clientes en toda la Comunidad y, finalmente, en una valoración de la situación encontrada, realizada de acuerdo con los objetivos del estudio. También se ha tenido en cuenta el trabajo que el Tribunal de Cuentas ha realizado en los últimos años, especialmente el Informe Especial de 1982 sobre este tema.<sup>1</sup> Es de señalar, sin embargo, que ambos se diferencian en dos aspectos importantes: el informe de 1982, en primer lugar, no incluía a la CECA y, en segundo, era principalmente descriptivo y crítico de la concepción y la estructura de gestión de los mecanismos más recientes, mientras que el actual está más orientado hacia la gestión diaria y los efectos prácticos de las actividades de préstamos y empréstitos.

## 2. EVOLUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS

### *Préstamos concedidos de acuerdo con el Tratado CECA*

2.1. El artículo 49 del Tratado faculta a la CECA para contraer empréstitos como uno de los medios para financiar las actividades que le encomienda dicho Tratado. El artículo 51 dispone, entre otras cosas, que la Alta Autoridad/Comisión sólo podrá utilizar los fondos procedentes de empréstitos para conceder préstamos y que no podrá ejercer por sí misma las actividades de carácter bancario inherentes a sus funciones financieras.

2.2. Comoquiera que en el momento de su fundación, en 1951, la CECA carecía de capital, los primeros empréstitos se contrataron mediante disposiciones especiales. Para crearse una capacidad crediticia y obtener acceso a los mercados monetarios, durante sus primeros años de existencia la institución dedicó parte de los recursos procedentes de una exacción a un fondo de garantía. En 1961, la CECA pudo dejar de utilizar las disposiciones especiales y utilizar sus propios activos para garantizar los empréstitos. Desde ese momento, la CECA ha venido operando libremente en los mercados financieros, obteniendo fondo mediante emisiones públicas o préstamos privados de los bancos. Tiene la máxima clasificación crediticia.

<sup>1</sup> DO C 319 de 6.12.1982.

2.3. Los fondos obtenidos mediante empréstitos se usaron inicialmente para cofinanciar inversiones en las industrias del carbón y del acero de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 54 del Tratado, asignándose una cantidad reducida a un plan de viviendas para los trabajadores de estas industrias. El cuadro 1 recoge la evolución de la actividad prestamista de la CECA desde 1960, fecha a partir de la cual existen estadísticas fiables y comparables. De este cuadro se desprende que, especialmente en los primeros años, se contribuyó de modo importante a la inversión y que más recientemente se ha asistido a un crecimiento de los préstamos de reconversión realizados al amparo del artículo 56 del Tratado. Esta tendencia se representa gráficamente en el cuadro 2, que muestra la distribución porcentual de los préstamos entre las diversas medidas. Los préstamos concedidos de acuerdo con los artículos 54 y 56 pueden recibir bonificaciones de interés a cargo del Presupuesto Operacional de la CECA. Los tipos de bonificación aplicados son los siguientes:

- a) préstamos de inversión: tres por ciento;
- b) préstamos de reconversión:
  - i) préstamos directos: dos por ciento;
  - ii) préstamos globales: tres por ciento;
- c) préstamos para el consumo de carbón: tres ecus por tonelada consumida.

En el cuadro 3 se recoge el volumen de bonificaciones en los años 1981 a 1989.

### *Préstamos concedidos de acuerdo con el Tratado CEE*

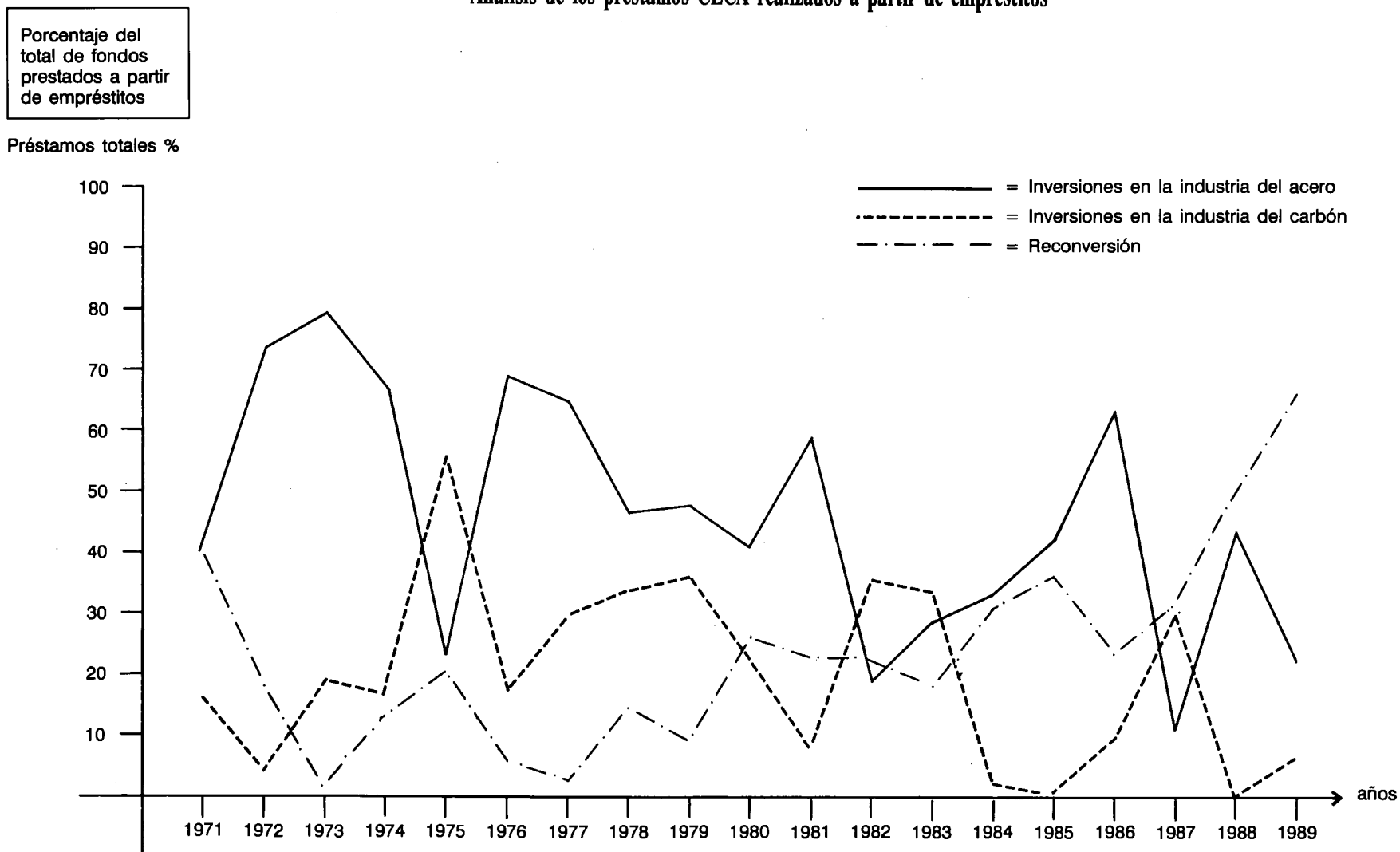
#### *PRÉSTAMOS DE APOYO A LAS BALANZAS DE PAGOS*

2.4. En 1975, los préstamos y empréstitos del Tratado CECA ya estaban acreditados, hasta el punto de que se podía considerar a la Comunidad como una institución financiadora del desarrollo industrial en el sector del carbón y del acero. En ese año tuvo lugar el siguiente jalón al instaurarse el mecanismo de préstamos que tenía como objetivo apoyar las balanzas de pagos (BP) de los Estados miembros de la Comunidad.<sup>2</sup> Esta medida tenía como objetivo responder a la crisis económica causada por el incremento del precio de los productos petrolíferos. Permitía, siempre que se cumplieran ciertas condiciones de política económica fijadas por el Consejo, que con su

<sup>2</sup> Reglamento (CEE) n° 397/75 del Consejo, de 17 de febrero de 1975, DO L 46 de 20.2.1975.



**CUADRO 2**  
Análisis de los préstamos CECA realizados a partir de empréstitos



**CUADRO 3**  
**Bonificaciones de interés CECA concedidas de 1981 a 1988**

(Mio ECU)

Artículo	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Total
54(1) — Inversión	7,0	5,8	1,7	3,3	—	1,1	—	—	—	<b>18,9</b>
54(2) — Consumo de carbón	—	1,2	11,9	17,6	3,8	13,2	8,0	7,0	—	<b>62,7</b>
56(2) — Reconversión	26,2	38,9	44,0	63,0	60,0	70,5	40,3	55,3	60,7	<b>458,9</b>
<b>Total</b>	<b>33,2</b>	<b>45,9</b>	<b>57,6</b>	<b>83,9</b>	<b>63,8</b>	<b>84,8</b>	<b>48,3</b>	<b>62,3</b>	<b>60,7</b>	<b>540,5</b>

autorización previa se pudieran prestar a los Estados miembros fondos obtenidos por la Comunidad mediante empréstitos. El mecanismo se ha modificado en dos ocasiones. La primera en 1985, en que su tope pasó de 6 000 a 8 000 Mio ECU y la segunda en 1988, cuando por medio de un nuevo reglamento<sup>1</sup> el Consejo lo fusionó con el apoyo financiero a medio plazo, el otro instrumento de sostén a las balanzas de pagos de los Estados miembros, formando un solo mecanismo de apoyo a las balanzas de pagos a medio plazo. El importe máximo de los préstamos que se pueden conceder con cargo a este sistema se fijó en 16 000 Mio ECU, de los que 14 000 Mio ECU normalmente se financian con los empréstitos obtenidos por la Comunidad en los mercados de capitales.

#### PRÉSTAMOS EURATOM

2.5. En 1977, el Consejo, debido también a la crisis energética, concedió facultades en nombre de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) a la Comisión para contraer empréstitos con el fin de conceder préstamos para la financiación de centrales nucleares.<sup>2</sup> La cantidad máxima fijada actualmente para estos préstamos es de 3 000 Mio ECU.

#### PRÉSTAMOS DEL NUEVO INSTRUMENTO COMUNITARIO

2.6. Quizá el acontecimiento más importante relacionado con los préstamos y empréstitos tuvo lugar en 1978, cuando el Consejo aprobó las primeras intervenciones del Nuevo Instrumento Comunitario (NIC). Para estimular la actividad económica y aprovechar al máximo el prestigio de la Comunidad en los mercados financieros, se facultó a la Comisión para contraer

empréstitos con el fin de financiar proyectos de inversión que respondieran a una serie de objetivos. Hasta la fecha, el Consejo ha aprobado sucesivamente cuatro programas NIC de un importe máximo global de 5 650 Mio ECU<sup>3</sup> y dos programas de emergencia para la reconstrucción de regiones afectadas por terremotos en Italia y en Grecia<sup>4</sup> a los que el NIC ha aportado respectivamente 611 y 80 Mio ECU. La Comisión ha presentado la propuesta de un programa NIC que el Consejo no ha aprobado.

#### BANCO EUROPEO DE INVERSIONES

2.7. Aunque las actividades del BEI distintas de las relacionadas con su función de agente de la Comisión no se incluyen en este estudio, el banco es de hecho un agente importante de los instrumentos comunitarios de préstamos y empréstitos. Creado en 1958 por el Tratado de Roma, el BEI se ha convertido en una importante fuente de financiación del desarrollo y de inversiones. Su actividad es suplementaria y complementaria de las intervenciones no sólo de los otros instrumentos de préstamo y empréstito sino también de los fondos estructurales comunitarios. Fue el pionero del cada vez más difundido sistema de préstamos globales, con el que se hacen préstamos elevados a instituciones financieras acreditadas para que a su vez los asignen, en forma de subpréstamos de menor cuantía, a proyectos que hayan sido aprobados.

<sup>3</sup> — Decisión 78/870/CEE, de 16 de octubre de 1978, DO L 298 de 25.10.1978.

— Decisión 82/169/CEE del Consejo, de 15 de marzo de 1982, DO L 78 de 24.3.1982.

— Decisión 83/200/CEE del Consejo, de 19 de abril de 1983, DO L 112 de 28.4.1983.

— Decisión 87/182/CEE del Consejo, de 9 de marzo de 1987, DO L 71 de 14.3.1987.

<sup>4</sup> — Decisión 81/19/CEE del Consejo, de 20 de enero de 1981, DO L 37 de 10.2.1981.

— Decisión 81/1013/CEE del Consejo, de 14 de diciembre de 1981, DO L 367 de 23.12.1981.

<sup>1</sup> Reglamento (CEE) n° 1969/88, de 24 de junio de 1988, DO L 178 de 8.7.1988.

<sup>2</sup> Decisión 77/270/Euratom del Consejo, de 29 de marzo de 1977, DO L 88 de 6.4.1977.

2.8. Los préstamos y empréstitos de la CEE se administran extrapresupuestariamente y se recogen en el balance financiero de la Comunidad.

2.9. La Comisión tiene la obligación legal directa de hacer efectivos los intereses y devolver los empréstitos que contrae en nombre de la CEE. Con este fin, en la Sección «Comisión» del Presupuesto General se incluyen partidas para memoria que representan la garantía presupuestaria de los mecanismos de empréstito de la CEE y actúan de salvaguarda contra cualquier posible incumplimiento de los beneficiarios de los préstamos y las garantías de primer orden.

2.10. Los préstamos de apoyo a las balanzas de pagos los concede el Consejo y el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria<sup>1</sup> se encarga de su gestión.

2.11. La Comisión concede los préstamos Euratom y el BEI los gestiona actuando como agente de ésta.

2.12. En cuanto a los préstamos NIC, la Comisión decide qué proyectos son subvencionables y asume el riesgo de los préstamos que concede y gestiona el BEI por mandato suyo. Este último queda obligado a aplicar en ellos el mismo grado de diligencia que a las operaciones que realiza sobre sus recursos propios.

2.13. La Comisión es quien contrata los empréstitos de los tres instrumentos de préstamo comunitarios. En la mayoría de los casos, el importe de los empréstitos NIC se transfiere a una cuenta de caja gestionada por el BEI bajo su propia responsabilidad y todas las operaciones relacionadas con estos empréstitos se realizan a través de esta cuenta. A la vez, algunos de ellos se vuelven a prestar directamente aplicando el principio de «back-to-back», que consiste en prestar el mismo importe en las mismas monedas durante el mismo plazo.

#### RESUMEN

2.14. El 31 de diciembre de 1988 las Comunidades disponían, por tanto, de diversos instrumentos de préstamo y empréstito con los que contribuir a la con-

secución de sus objetivos económicos y sociales. Estos instrumentos van desde los estrictamente sectoriales (CECA, Euratom), pasando por los más flexibles NIC y BEI, hasta los préstamos de apoyo a las balanzas de pagos, que actúan en un contexto económico particular. El cuadro 4 ilustra la utilización de estas medidas recogiendo el nivel de actividad anual de cada instrumento desde 1975 (año en el que se comenzó a utilizar la primera de las nuevas medidas) hasta 1989.

### 3. OBSERVACIONES SOBRE LA GESTIÓN DE LOS INSTRUMENTOS

#### *Introducción*

3.1. Como ya se ha indicado, corresponde a la Comisión contratar empréstitos para hacer frente a la demanda de préstamos de los tres instrumentos comunitarios. Ella misma se encarga directamente de la gestión de los préstamos CECA y es la última responsable de los préstamos NIC y Euratom, aunque su gestión la realice el BEI.

3.2. Para verificar la calidad de la gestión de la Comisión, el Tribunal ha utilizado un método consistente en:

- a) evaluar y comprobar los distintos sistemas empleados por la Comisión en el ejercicio de sus funciones;
- b) visitas y petición de datos por escrito a clientes seleccionados para conocer la relación de la Comisión con sus clientes.

#### *Evaluación de los sistemas*

3.3. Se identificaron, evaluaron y comprobaron los sistemas de control de los empréstitos, préstamos y bonificaciones de interés concedidas sobre estos últimos. El sistema de empréstitos es común a los tres instrumentos y, comoquiera que los préstamos sólo pueden hacerse a partir de empréstitos, se decidió basar las comprobaciones en una muestra aleatoria de empréstitos de cada instrumento, ponderados para tener en cuenta sus valores relativos, contraídos entre 1985 y 1988. Se utilizó una submuestra de los préstamos correspondientes para examinar los controles que se aplican a los préstamos y, en su caso, a las subvenciones de interés. Los resultados de estas comprobaciones son los siguientes:

<sup>1</sup> Reglamento (CEE) n° 3181/78 del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, DO L 379 de 30.12.1978.



**CUADRO 4**  
**Préstamos y empréstitos comunitarios entre 1975 y 1989**

*(Mio ecu)*

Al tipo de cambio del ecu al final del año	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>I. Empréstitos contraídos</b>															
CECA	731	956	729	981	837	1 004	325	712	750	822	1 265	1 517	1 487	880	913
Balanza de pagos	—	1 249	571	—	—	—	—	—	4 247	—	2 692	862	860	649	—
Euratom	—	—	99	72	153	181	373	363	369	214	344	488	853	93	—
NIC	—	—	—	—	178	305	339	566	1 617	967	860	541	611	1 058	522
<b>Total de la Comisión</b>	<b>731</b>	<b>2 205</b>	<b>1 399</b>	<b>1 053</b>	<b>1 168</b>	<b>1 490</b>	<b>1 037</b>	<b>1 641</b>	<b>6 983</b>	<b>2 003</b>	<b>5 161</b>	<b>3 408</b>	<b>3 811</b>	<b>2 680</b>	<b>1 435</b>
BEI	814	732	1 030	1 863	2 437	2 384	2 243	3 146	3 508	4 339	5 699	6 766	5 573	7 407	8 764
<b>Total de la Comunidad</b>	<b>1 545</b>	<b>2 937</b>	<b>2 429</b>	<b>2 916</b>	<b>3 605</b>	<b>3 874</b>	<b>3 280</b>	<b>4 787</b>	<b>10 491</b>	<b>6 342</b>	<b>10 860</b>	<b>10 174</b>	<b>9 384</b>	<b>10 087</b>	<b>10 199</b>
<b>II. Préstamos concedidos</b>															
CECA	805	989	709	798	676	1 031	388	740	778	825	1 010	1 069	969	908	700
Balanza de pagos	—	1 249	571	—	—	—	—	—	4 247	—	—	862	860	—	—
Euratom	—	—	97	70	152	181	357	362	366	186	211	443	314	—	—
NIC	—	—	—	—	277	197	540	791	1 200	1 182	884	393	447	285	246
<b>Total de la Comunidad</b>	<b>805</b>	<b>2 238</b>	<b>1 377</b>	<b>868</b>	<b>1 105</b>	<b>1 409</b>	<b>1 285</b>	<b>1 893</b>	<b>6 591</b>	<b>2 193</b>	<b>2 105</b>	<b>2 767</b>	<b>2 590</b>	<b>1 193</b>	<b>946</b>
BEI	917	947	1 391	1 966	2 281	2 724	2 524	3 446	4 146	5 007	5 641	6 678	7 003	9 118	11 556
<b>Totale Comunidad</b>	<b>1 722</b>	<b>3 185</b>	<b>2 768</b>	<b>2 834</b>	<b>3 386</b>	<b>4 133</b>	<b>3 809</b>	<b>5 339</b>	<b>10 737</b>	<b>7 200</b>	<b>7 746</b>	<b>9 445</b>	<b>9 593</b>	<b>10 311</b>	<b>12 502</b>

*Fuentes:* Informe sobre las actividades y empréstitos de la Comunidad en 1988 [SEC(89) 1625 final] y en 1983 [COM(84) 413 final]; Informe anual BEI de 1988.

*Nota:* Las diferencias en los totales de las operaciones de préstamos y empréstitos de la Comisión se deben a que las cantidades correspondientes a los empréstitos incluyen operaciones de refinanciación y a la existencia de diferencias a final de año en los préstamos de concesión.  
Las diferencias en las cantidades de las operaciones de préstamos y empréstitos del BEI se deben a que los préstamos del BEI se financian no sólo con empréstitos sino también con los recursos propios del BEI.

a) Las observaciones del Tribunal sobre los empréstitos se presentaron en el Informe Anual sobre el ejercicio 1988.<sup>1</sup> En él se recomendaba que el sistema debía mejorarse y que debían imponerse controles más estrictos para garantizar que este nuevo sistema se aplicara en la práctica. El Tribunal hace notar que la Comisión ya ha comenzado a actuar y se ha comprometido a tomar medidas para mejorar la transparencia y la eficacia de las normas que regulan los empréstitos, respetando al mismo tiempo el grado de autonomía necesario de la dirección general encargada de la materia en cuestión.

b) Se identificaron y comprobaron los sistemas de autorización y pago de los préstamos de los tres instrumentos, utilizando para ello las submuestras respectivas. En general, estos sistemas eran correctos y los controles claves funcionaron adecuadamente en todos los casos analizados. Se realizaron otras comprobaciones de la gestión que la Comisión realiza de los préstamos CECA una vez efectuado el pago, tanto en la propia Comisión como en las instituciones financieras que reciben los préstamos globales para, a su vez, prestarlos a los beneficiarios finales asumiendo los riesgos. El Tribunal ha encontrado que la gestión de los préstamos, tanto por las instituciones financieras como por la Comisión, se realiza de un modo aceptable.

c) Las bonificaciones de interés de la CECA se conceden a proyectos que cumplen determinadas condiciones siempre que existan fondos disponibles. En el cuadro 3 se recogen las subvenciones concedidas en los últimos años al amparo de los distintos artículos. El Tribunal ha dedicado esfuerzos considerables durante el mismo período para examinar los distintos programas y sus observaciones han sido presentadas en sus informes (anexos a los Informes Anuales CECA) sobre la gestión contable y financiera de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Las comprobaciones realizadas como parte del presente estudio han puesto de manifiesto una mejora —bienvenida— de la gestión y el control de estas bonificaciones especialmente, y que se estaba

actuando con presteza para bloquear o modificar los pagos de las subvenciones de intereses cuando las condiciones previas necesarias no se cumplían. Sin embargo persisten algunos problemas:

i) en el caso de los préstamos globales [artículos 54(2) y 56(2) del Tratado CECA], los subpréstamos se destinan a proyectos de inversiones en bienes de capital pero las bonificaciones se conceden como incentivo para lograr determinados objetivos por medio de los proyectos; por ejemplo, un incremento en el consumo de carbón o la creación de puestos de trabajo. Sin embargo, la bonificación se abona durante la realización del proyecto (es decir, antes de que se puedan lograr resultados), al considerarse que es especialmente necesaria en ese momento. Sin embargo, si los proyectos no alcanzan los objetivos esperados pueden surgir problemas a la hora de recuperar las bonificaciones;

ii) la bonificación de interés que se ha de pagar se calcula a partir de los informes periódicos de los promotores de los proyectos, o de los intermediarios financieros si se trata de préstamos globales. Al realizar el presente estudio, el Tribunal ha podido observar que en la mayoría de los casos el seguimiento de la información financiera contenida en estos informes que realizan las instituciones financieras es escaso y poco eficaz. Las cifras de consumo de carbón y de puestos de trabajo creados presentadas por los beneficiarios de los préstamos casi siempre se transmitían a la Comisión sin haberlas verificado. El Tribunal ya ha criticado el que la Comisión no haya definido adecuadamente los criterios de concesión de las bonificaciones de interés y tanto él mismo como la Comisión han encontrado, durante sus inspecciones de supervisión, casos en los que las cifras de los informes periódicos eran difíciles, si no imposibles, de contrastar. El que las instituciones financieras no realicen un seguimiento eficaz hace que surjan dudas sobre la fiabilidad de los logros y de las estadísticas y de la justificación de las bonificaciones de interés.

<sup>1</sup> DO C 312 de 12.12.1989.

## *Relaciones con los clientes*

3.4. Cuando una organización como la Comisión ofrece un servicio tal como los préstamos y las bonificaciones de interés, se puede obtener una buena idea de su calidad con las opiniones de los beneficiarios. El Tribunal decidió por ello investigar este aspecto durante inspecciones organizadas principalmente para comprobar el grado de control de los intermediarios financieros sobre los fondos de la Comisión (véase el apartado 3.3. b). Como solamente se podía visitar un número limitado de instituciones, se decidió obtener una muestra más representativa solicitando la opinión por escrito de los principales beneficiarios de préstamos globales y directos de tantos Estados miembros como fuera posible.

3.5. Se enviaron cuestionarios a 31 clientes, de los que 23 respondieron. Además, se organizaron visitas a otros 10 beneficiarios de préstamos globales. Por lo tanto, en total se han recibido respuestas de 33 de los principales clientes de la Comisión. La mayoría se limitaron a responder a los cuestionarios, pero algunos aprovecharon la oportunidad para aportar más detalles, bien sobre aspectos concretos o sobre problemas generales. Durante las visitas se pudo aclarar algunas de las respuestas y formular preguntas complementarias.

3.6. Para realizar el análisis ha sido necesario distinguir entre las respuestas del sector bancario (18) y las del industrial (15). Las del primero, aunque consideran que los préstamos de la Comisión tienen sólo una importancia relativa en sus operaciones, mantienen una buena relación de trabajo con ella. Los problemas observados pueden atribuirse principalmente a los requisitos burocráticos, aunque durante las visitas se pudo observar que la mayor parte de ellos han ido siendo eliminados en los últimos años. La relación parece claramente igualitaria, por el contrario, en el sector industrial; aunque concede gran importancia a los préstamos de la Comisión y a pesar de que parece haber pocos problemas graves, da la impresión de que existe estrictamente una relación banquero/cliente (véase el apartado 6.1).

## *Resumen*

3.7. Al Tribunal le complace observar que últimamente ha habido mejoras en la gestión de los préstamos y, especialmente, en el control de las bonificaciones de interés.

También hace constar el compromiso de la Comisión de mejorar la transparencia y eficacia de la normativa que rige sus actividades de empréstito y entiende que esta nueva normativa recibirá próximamente la aprobación de la Comisión.

## **4. OBSERVACIONES RELACIONADAS CON LA ECONOMÍA, LA EFICIENCIA Y LA EFICACIA**

### *Introducción*

4.1. Desde principios de los años sesenta la Comisión ha podido aprovechar su condición de prestatario de primera categoría en los mercados financieros para obtener fondos para la CECA a los tipos más favorables. Inicialmente estos fondos se destinaban a la inversión en las industrias del carbón y del acero pero últimamente se ha dado mayor importancia a estimular las inversiones destinadas a hacer frente a los problemas económicos y sociales provocados por la crisis en estas industrias (préstamos de reconversión). Los instrumentos más recientes (BP, Euratom, NIC) se han visto beneficiados por esta posición favorable a la hora de obtener fondos. El Tribunal ha examinado la gestión de la Comisión desde el punto de vista de la obtención de fondos en las mejores condiciones posibles para valorar su economía, eficiencia y eficacia.

### *Economía*

4.2. No hay duda de que la Comisión se encuentra en una situación favorable para obtener las mejores condiciones existentes en los mercados financieros mundiales. En la presente parte del estudio se intenta responder a la pregunta de si la Comisión obtiene en realidad las mejores condiciones, cuándo lo hace y si esta situación se refleja en los tipos de interés que carga a sus clientes.

4.3. La respuesta a la primera parte de la pregunta se ofrecía en el Capítulo 13 del Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre el ejercicio 1988, donde se señalaba que debido a deficiencias en sus procedimientos internos, la Comisión no siempre aceptaba la mejor oferta de fondos. No obstante, como resultado de ese Informe la Comisión ha tomado medidas para mejorar sus procedimientos internos y se compromete a tomar otras en el mismo sentido.



## CUADRO 5

### Nuevo cálculo de los tipos de interés en algunos casos de la muestra del Tribunal

Importe del empréstito	Plazo	Sobrevaloración del tipo de interés	Coste adicional para el beneficiario
18 Mio HFL	15 años	0,98 %	1,4 Mio HFL
200 Mio DM	7 años	0,12 %	1,2 Mio DM
800 Mio LFR	5 años	0,09 %	2,5 Mio LFR
600 Mio LFR	4 años	0,33 %	11,5 Mio LFR
200 Mio DM	1 año	1,01 %	2,0 Mio DM
50 Mio ECU	6 años	0,18 %	0,4 Mio ECU
55,75 Mio USD	6 años	0,33 %	0,7 Mio USD
250 Mio DM	10 años	0,22 %	4,1 Mio DM

4.4. La respuesta a la segunda parte de la pregunta ha sido recabada de los clientes. La impresión general que se puede extraer tanto de entrevistas como de circulares que se les han enviado es que los préstamos de la Comisión son competitivos, aunque algunos indicaban que se pueden obtener mejores condiciones y, en el caso de los préstamos CECA, las bonificaciones de interés eran el atractivo principal.

4.5. En el Capítulo 13 del Informe Anual del Tribunal sobre el ejercicio 1988 se hace referencia, en el apartado 13.12, a «errores aritméticos y metodológicos», que son especialmente evidentes en el cálculo del precio de coste total («prix de revient») de los empréstitos, de las condiciones que han de aplicarse a los préstamos correspondientes y de la relación coste/beneficio de la refinanciación. Los errores en estos cálculos pueden alterar el tipo de coste de los préstamos y el tipo de interés que se carga sobre ellos, bien inicialmente o después de la refinanciación. Los errores aritméticos pueden tener un efecto aleatorio, incrementando o reduciendo el coste para el cliente (incluso, en algunos casos, de forma sustancial), pero el Tribunal ha observado que los errores metodológicos producían una sobrevaloración de los costes y, por lo tanto, un gasto para los clientes mayor del necesario. El Tribunal considera que la Comisión debería:

- utilizar costes reales cuando disponga de ellos, en vez de estimaciones de las comisiones y gastos;
- estimar las comisiones y los gastos basándose en casos similares anteriores. En este contexto opina también que la Comisión debería elaborar un índice o base de datos de los gastos periódicos con objeto de facilitar estimaciones exactas;
- preparar «tipos de rentabilidad internos» (TRI) para poder posteriormente actualizar los costes, y

d) preparar una buena metodología para las operaciones de refinanciación con objeto de evitar la falta de homogeneidad y la impresión de que el método que se aplica a los diferentes casos da lugar a improvisaciones.

4.6. El Tribunal ha vuelto a calcular el coste posible para beneficiarios en ocho casos, utilizando una fórmula habitual de tipo de rentabilidad interno y utilizando costes reales (cuando estaban disponibles) y estimaciones realistas. Los resultados se recogen en el cuadro 5 presentando el coste adicional que la Comisión podía haber evitado a sus clientes si hubiera utilizado métodos adecuados y fiables para realizar estos cálculos complejos. La Comisión ha señalado al Tribunal que está preparando una metodología general para calcular el coste de los empréstitos y que esta metodología general se adjuntará a las normas internas.

4.7. Además de los gastos (y gastos en exceso) antes señalados, los prestatarios de cada instrumento deben soportar un margen destinado a cubrir los costes administrativos de la CECA o del BEI (NIC y Euratom). A este respecto, debe señalarse que la mayoría de los préstamos CECA y NIC son préstamos globales a intermediarios financieros y que los beneficiarios finales (generalmente pequeñas y medianas empresas) tienen que sufragar, además, el margen de los intermediarios. El Tribunal ha observado que en el período 1985 a 1988 cubierto por el estudio, el margen CECA ha sido sustancialmente mayor que el aplicado por el BEI a préstamos nuevos. Este margen, que fija la Comisión, como señala el Tribunal en su Informe Anual sobre el ejercicio 1988, parece demasiado alto tanto en relación con el tipo aplicado por el BEI como con los costes que debe cubrir. Sin embargo, entre noviembre de 1988 y marzo de 1989 ha sido rebajado tres veces y actualmente está

situado en un nivel comparable al del BEI. El Tribunal aún no ha podido verificar sus consecuencias, pero es posible que se hayan tomado las medidas necesarias para corregir una fuente importante de la sobrefacturación detectada por el Tribunal en los expedientes de la CECA. El Tribunal no está en condiciones de pronunciarse sobre lo adecuado del margen del BEI ya que éste, a pesar de las reiteradas peticiones, se ha negado a proporcionar la documentación necesaria.

4.8. En los últimos años, se ha ido dando mayor importancia a la refinanciación: en 1988, el 53 % de los fondos tomados a préstamo tenían esta finalidad y en 1989, el 36 %. Esta operación implica la cancelación anticipada de los empréstitos para sustituirlos por otros aprovechando unas condiciones del mercado más favorables. Comoquiera que en el caso de la Comisión todos los empréstitos existentes han sido asignados a préstamos y que el objetivo principal es proporcionar fondos en las mejores condiciones posibles, el Tribunal ha examinado en qué medida los beneficios de la refinanciación se han repercutido a los receptores de los préstamos iniciales. Estas ventajas pueden ser importantes, incluso aunque no se tengan en cuenta las otras posibles señaladas en los apartados 4.5 y 4.6. En la muestra del Tribunal se puso de manifiesto que ha habido rebajas en los tipos de interés de los empréstitos de 0,50 a 7,17 puntos, con una media de alrededor de 3,15. Después de haber deducido los costes correspondientes, los tipos de interés aplicados a los préstamos realizados sobre empréstitos refinanciados bajaron como media un 2,5 %. Sin embargo, el Tribunal ha observado que no se realizaron reducciones en el tipo de interés en los préstamos NIC tesorería. Las ventajas de la refinanciación de los empréstitos correspondientes a estos préstamos sólo beneficiaron a tesorería y, en última instancia, al BEI.

#### RESUMEN

4.9. Los hechos anteriores ponen de manifiesto que la posición preferente de la Comisión en el mercado de empréstitos no siempre beneficia a los prestatarios finales, ya que esta ventaja puede verse contrarrestada por los costes adicionales que aplica al fijar las condiciones de los préstamos, ya sea originalmente o tras una refinanciación. El Tribunal ha observado, además, que los sustanciales beneficios de la refinanciación no se transmiten a los beneficiarios de los

préstamos globales NIC. El Tribunal opina que la Comisión debe conseguir que los fondos se faciliten en las mejores condiciones posibles.

### *Eficiencia*

4.10. En esta parte del informe se intentará determinar si las posibilidades de préstamo ofrecidas por la Comisión siguen siendo necesarias, en qué forma se presenta esta necesidad y si se satisface del modo más eficiente.

4.11. La parte más importante, con mucho, de la actividad prestamista de la Comisión son actualmente, tanto en lo que respecta a la CECA como al NIC, los préstamos globales. El mayor atractivo de los préstamos CECA es que se les puede aplicar bonificaciones de interés de acuerdo con los artículos 54(2) o 56(2) del Tratado. El Tribunal no ha podido determinar cuál es el atractivo de los préstamos NIC, ya que no tuvo acceso a los beneficiarios finales durante la fiscalización. Sin embargo, el BEI opina que los préstamos NIC son una posibilidad para los clientes de las zonas que no reciben ayuda de los Estados miembros, ya que sus propios préstamos se dirigen principalmente a los de las zonas que sí la reciben.

4.12. Los clientes de la Comisión destacaron la importancia de las bonificaciones de interés. En algunos Estados miembros era igualmente importante la protección contra el riesgo de cambio, y algunos clientes cuyos Estados ofrecían esta cobertura sostenían que la demanda de préstamos se mantendría, aun sin bonificación de interés. Sin embargo, existe, como mínimo, la posibilidad de que la demanda en algunos Estados miembros descienda o incluso desaparezca si se eliminaran las bonificaciones de interés. La bonificación es tan atractiva que, en algunos Estados miembros, instituciones que prestan a la Comisión vuelven a tomar prestado de ella para obtenerla. De hecho, en algunos casos, los fondos que se toman prestados se vuelven a reintegrar al prestatario al interés bonificado. En opinión del Tribunal los gastos administrativos de estas operaciones de empréstito-préstamo las hacen ineconómicas. El Tribunal no ignora que en su forma actual el Tratado CECA no contempla la posibilidad de concesión de bonificaciones de interés independientes de los préstamos CECA correspondientes e invita a la Comisión a analizar esta situación.

4.13. En estas circunstancias, el Tribunal concede especial importancia a un nuevo hecho: a instancias del Parlamento Europeo se incluyó en el Presupuesto General de la CEE una asignación de 10 Mio ECU para bonificaciones de interés de inversiones destinadas a aumentar el empleo. La Comisión decidió en 1986 utilizar estos recursos ofreciendo, como proyecto piloto, bonificaciones de interés a préstamos concedidos en Portugal, no por la Comisión, sino por determinados bancos portugueses con sus propios recursos. Surgieron algunos problemas iniciales principalmente debido a la falta de experiencia en este tipo de operaciones y al no haber evaluado convenientemente las dificultades administrativas. Sin embargo, los bancos que participaron en la operación la consideraron muy positiva y fue beneficiosa para los objetivos de la Comisión con un coste muy reducido.

4.14. Comoquiera que el objetivo enunciado es fomentar las oportunidades de empleo alternativas para los trabajadores CECA en paro, quizá sea conveniente a efectos de eficiencia relacionar la subvención con la realización y supervivencia de proyectos en áreas de actuación prioritaria en lugar de con la creación de empleo. De este modo se evitarían los problemas relacionados con el control y el cumplimiento de la obligación del beneficiario de crear un número determinado de puestos de trabajo (véase el apartado 3.3. c, ii).

#### RESUMEN

4.15. A pesar de que en algunos Estados miembros los préstamos de la Comisión puedan seguir siendo necesarios, la demanda real busca una financiación barata. En casi todos los Estados miembros es fácil obtener préstamos a los tipos de mercado, por lo que el mayor atractivo de los préstamos de la Comisión son las bonificaciones de interés, combinadas de preferencia con protección contra los riesgos de cambio. Sobre el método de contraer empréstitos para ofrecer préstamos surge la cuestión de si el proyecto piloto en Portugal podría constituir una iniciativa que pudiera aplicarse provechosamente en otros lugares. La administración de las bonificaciones de interés podría mejorarse si se simplificaran las condiciones para acogerse a ellas, teniendo en cuenta los objetivos del instrumento y las circunstancias prácticas.

## Eficacia

### INTRODUCCIÓN

4.16. La actividad de tomar a préstamo y prestar no se realiza para lograr un beneficio comercial, sino que constituye un medio de alcanzar los objetivos comunitarios. Comoquiera que los préstamos de la Comisión se conceden a prestatarios de buena clasificación crediticia nacional o internacional y están cubiertos por garantías de primer orden, el riesgo de incumplimiento es muy bajo. Debido a ello, aspectos como los márgenes de beneficio, la posibilidad de cobro de las deudas, etc., que son de importancia primordial para los bancos comerciales, pasan a un segundo plano en la Comisión. La principal preocupación de esta última debería ser que sus actividades de préstamo-empréstito contribuyan al logro de los objetivos de los distintos instrumentos. El Tribunal, por lo tanto, ha pretendido evaluar la eficacia de esta forma de intervención desde este punto de vista.

#### CECA

4.17. Desde la creación de la CECA, los préstamos realizados al amparo del párrafo 1 del artículo 54 del Tratado han contribuido significativamente a las inversiones en el sector del carbón y del acero. En los últimos años, sin embargo, las sucesivas crisis y recesiones de ambas industrias han dado lugar a intervenciones importantes de los Estados miembros, especialmente con la finalidad de racionalizar la producción y mejorar la productividad. Las consecuencias de esta intervención se reflejan en los importantes aumentos de las medidas sociales en dichas industrias, medidas a las que la Comunidad contribuye. En lo que a los préstamos se refiere, hay que señalar que el artículo 54 está destinado principalmente a industrias en expansión más que a aquellas que estén en recesión. A esto se une el que algunos Estados miembros se muestran reticentes a ofrecer garantías aceptables a compañías que se encuentran en dificultades financieras y cuyo futuro está comprometido. Por ello, el volumen de préstamos se ha ido estancando y la demanda esporádica surge principalmente como respuesta a las políticas económicas adoptadas en algunas ocasiones por algún Estado miembro.

4.18. En lo que se refiere a los demás préstamos CECA, el Tribunal ha criticado recientemente en sus informes (Anexos a los Informes Anuales CECA de 1986 y



1987) sobre la gestión contable y financiera de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero la eficacia de los planes de consumo de carbón y de viviendas para trabajadores. Las estadísticas al final de 1987 de la creación de empleo por el plan de reconversión [artículo 56(2)] muestran que, a pesar de que el plan ha contribuido a la creación de bastantes más puestos de trabajo de los previstos (59 000 en lugar de 29 000), los que han sido ocupados por extrabajadores de la CECA son muy reducidos (4 000). La exactitud de estas cifras está, por supuesto, matizada por los comentarios recogidos en el apartado 3.3. c, ii. También hay que reconocer que en muchos Estados miembros el plan de la CECA fue aplicado en conjunción con otras iniciativas nacionales de esta índole y principalmente en asociación con bancos comerciales.

4.19. Muchos proyectos examinados por el Tribunal en los últimos años se habían iniciado antes de que se tomara la decisión sobre los préstamos CECA y/o las bonificaciones de interés. Surge la pregunta de si los proyectos se hubieran llevado igualmente a cabo sin dicha ayuda. Si bien la bonificación de interés resultó provechosa para los intermediarios financieros, la razón principal fue su incidencia en el paquete financiero del que también formaban parte los recursos propios del intermediario. De hecho uno de ellos, con un volumen importante de fondos propios, señaló que necesitaba la bonificación para poder igualar la oferta de sus competidores. Más de un intermediario manifestó que la decisión de conceder la bonificación no tendría efectos materiales en su valoración del riesgo comercial. Si los proyectos necesitaran la bonificación para ser viables, los intermediarios no los aprobarían.

#### EURATOM

4.20. La eficacia de los préstamos Euratom es difícil de evaluar. Teniendo en cuenta la escala de los proyectos Euratom y las cuestiones políticas, económicas y ambientales relacionadas con ellos es escasamente defendible que la contribución de este instrumento (hasta el 20 % de los costes del proyecto) haya sido decisiva a la hora de tomar la decisión de emprenderlo. Sin embargo, desde el punto de vista de los objetivos recogidos en la normativa inicial, estos préstamos podrían considerarse eficaces si proporcionaran los fondos necesarios con mejores condiciones que otras fuentes de financiación. No es posible dar una res-

puesta concluyente a esta pregunta, pero el nivel al que se ha mantenido la demanda a lo largo de los años indica que la Comisión ha sido, como mínimo, competitiva. Podría decirse, por lo tanto, que este plan ha contribuido, de forma reducida, a lograr los objetivos de la política energética vigente en el momento de su creación. Su eficacia actual se refleja en los pocos préstamos concedidos en los últimos años.

#### NIC

4.21. El Tribunal no tiene conocimiento de que se haya intentado evaluar la eficacia de los préstamos NIC. Por ejemplo, uno de los objetivos principales del NIC es crear puestos de trabajo; peso a ello y a que el sistema lleva alrededor de diez años funcionando, las estadísticas de la Comisión únicamente recogen los puestos de trabajo que se espera crear, sin hacer referencia a los efectivamente creados. El Tribunal también ha observado que el grado de penetración del NIC en los diferentes Estados miembros es desigual. Cuatro Estados miembros no utilizan los fondos NIC, por lo que este instrumento no ha tenido ningún efecto en su territorio. Otros dos no habían participado el 31 de diciembre de 1988 en el NIC IV, el más reciente; mientras que un Estado había recibido más del 60 % de los fondos concedidos hasta esa fecha. Esta distribución desigual pone de manifiesto que los préstamos NIC, que se conceden con las mismas condiciones que los préstamos BEI, no disfrutan de una posición ventajosa en el mercado y que su atractivo puede residir más en las políticas económicas de determinados Estados miembros (por ejemplo, la protección contra el riesgo de cambio) que en los méritos propios del instrumento.

#### RESUMEN

4.22. Existen, por supuesto, pruebas de que los programas de la Comisión han contribuido, por ejemplo, a la creación de empleo; sin embargo, no está claro si la ayuda de la Comunidad ha sido la fuerza iniciadora o si, por el contrario, se ha limitado a sustituir a otras formas de financiación con las que, de todas formas, se hubiera conseguido el objetivo. Para conseguir que los objetivos comunitarios se alcancen de la forma más eficaz posible, la Comisión debería revisar sus procedimientos de seguimiento y evaluación de la información recibida sobre los proyectos financiados por los diferentes instrumentos financieros de la Comunidad.

## 5. EMISIÓN JEAN MONNET

5.1. En junio de 1988 la Comisión lanzaba la emisión Jean Monnet de 500 Mio ECU con objeto de que sirviera como piedra de toque de la divisa. Por sus propias declaraciones, puede verse que la Comisión se ha dejado guiar por consideraciones políticas a las que ha concedido mayor importancia, y que como consecuencia de ello ha estado dispuesta a correr el riesgo de:

- a) mantener parte de los fondos depositados a corto plazo hasta el momento en que fuera necesario hacer uso de ellos a la vez que abonaba tipos de interés a largo plazo por el empréstito y
- b) sufrir pérdidas en el caso de que los fondos captados no pudieran ser prestados por ella en condiciones equivalentes al menos a las del empréstito.

5.2. Para reducir al máximo este riesgo la Comisión ha utilizado técnicas financieras especiales. Todavía es demasiado pronto para determinar si esta operación le ha supuesto algún coste adicional a ella o al BEI (responsable del resultado de la tesorería del NIC) y en último lugar a los beneficiarios de los préstamos concedidos con fondos del empréstito. De hecho, las fluctuaciones fortuitas de los tipos de mercado podrían incluso dar lugar a que las cantidades que han debido colocarse a depósito produjesen beneficios.

## 6. OBSERVACIÓN GENERAL

6.1. Los hechos arriba expuestos llevan al Tribunal a la conclusión general de que a lo largo de los años la actuación de la Comisión en el ámbito de los empréstitos y préstamos ha evolucionado de forma significativa. Esta evolución se debe a la variación de los objetivos políticos comunitarios y del contexto político-económico que ha dado lugar a la adaptación del carácter estructural de la actividad prestataria y prestamista de la Comunidad así como a la aplicación de nuevos mecanismos operativos. A este respecto, el Tribunal desea mencionar:

- a) el cambio producido en el tipo de clientes de la Comisión y NIC del BEI, que han pasado de un predominio de organizaciones de tipo industrial o paraestatal que recibían préstamos directos, al de instituciones bancarias que actúan como intermediarios financieros de los préstamos globales;

- b) el incremento de la actividad de refinanciación para aprovechar la evolución de los mercados;
- c) el relativo estancamiento del volumen de los préstamos;
- d) la naturaleza bancaria de algunas de las operaciones, por ejemplo, la refinanciación de los empréstitos NIC sin que los beneficios de esta operación repercutan en los destinatarios finales;
- e) la práctica de contratar empréstitos sin que exista demanda de préstamos, a pesar de que las disposiciones que rigen los empréstitos de todos los instrumentos exigen que esta demanda exista;
- f) la escasa importancia que se concede a la valoración del grado de consecución de los objetivos de los instrumentos.

## 7. RECOMENDACIONES

7.1. En opinión del Tribunal deben mantenerse los instrumentos de préstamo y empréstito de la Comunidad que representan un medio de progresar en la consecución de los objetivos de las Comunidades. Sin embargo, deberían organizarse mejor los métodos utilizados en ellos. Es necesaria la colaboración con el BEI para evitar el riesgo de duplicar esfuerzos. El Tribunal considera que es necesario actuar para mejorar la economía y eficiencia del servicio y valorar su éxito respecto a los objetivos de los diversos instrumentos.

7.2. Por tanto, el Tribunal recomienda:

- a) que se respete el principio de que los empréstitos no puedan contraerse sin que exista una demanda de préstamos y que los beneficios de las operaciones de refinanciación se repercutan a los beneficiarios finales;
- b) que la Comisión examine la posibilidad de incrementar el efecto de las operaciones de la CECA ampliando la experiencia del proyecto piloto de Portugal a otros Estados miembros. De este modo se evitaría el gasto innecesario de contraer empréstitos con las instituciones a las que se conceden préstamos. Esto permitiría también identificar a los Estados miembros que necesitan solamente bonificaciones de interés y con ello se agilizaría la actividad de empréstito y préstamo;
- c) junto con lo indicado en *b*, se debería simplificar la administración de las bonificaciones de interés. Se debería estudiar, entre otras cosas:

- i) la subordinación del derecho a bonificación a la realización y la supervivencia de proyectos en zonas prioritarias, dando por sentado que la creación de empleo será una consecuencia automática;
- ii) en determinados casos, el adelanto de las bonificaciones para permitir a los intermediarios cargar un interés neto en sus préstamos;
- iii) cuando sea posible, la integración de las bonificaciones en iniciativas nacionales y comunitarias;
- iv) la potenciación del efecto incentivador de las bonificaciones variando su tipo para favorecer proyectos que tengan una importancia singular para la Comunidad;
- v) la reducción del número de informes de los intermediarios y/o beneficiarios finales;

- d) de modo general, se deben identificar las necesidades de préstamos y/o bonificaciones de interés y adaptar las políticas correspondientes de manera que las atiendan del modo más eficiente;
- e) una vez racionalizada la administración y la presentación de informes, se deberían dedicar mayores esfuerzos a determinar los efectos de las intervenciones comunitarias. Mediante análisis económicos y estadísticos, aun basados en muestreos, se podría conocer el efecto real, para compararlo con el previsto, de las financiaciones de la CECA y del NIC y cómo y dónde deben asignarse subsiguientemente los fondos.

El presente informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en su reunión del 10 de mayo de 1990.

Aldo ANGIOI  
Presidente



Commission of the European Communities

COST

## physical sciences

A review of the properties of 9-12 % Cr steels  
for use as HP/IP rotors  
in advanced steam turbines

EUR 11887 EN

### **A review of the properties of 9-12% Cr steels for use as HP/IP rotors in advanced steam turbines**

**Edited by: J. B. Marriott, K. Pithan**

*The 9-12% Cr family of ferritic steels is emerging as one of the most important groups of materials for power engineering applications with higher steam temperatures. The materials are at the stage of development where several different steels, with slight but important variations in composition, have been developed and data on mechanical properties at high temperature have been produced. COST 501 has included a significant effort on these materials involving the turbine builders and boiler-making companies and one aim of the survey was to place the COST work within the context of worldwide activity.*

*Another objective of the survey was to assess critically the published information on the microstructure and performance of various steels in the different compositional categories. Particular attention was given to the requirements of large steam turbine rotors.*

*The report summarizes and illustrates all the data considered from sources in the USA, Japan and Europe and a full list of references is included. Deficiencies in the data are highlighted and recommendations are made regarding future research activities in Europe which include the in-depth evaluation of forgings with selected composition types.*

**1989 — V, 90 pp., — 16.2 × 22.9 cm**

**Physical sciences series**

**EN**

**ISBN 92-825-9060-7**

**Catalogue number: CD-NA-11887-EN-C**

**Price (excluding VAT) in Luxembourg: ECU 8.75**

**OFFICE FOR OFFICIAL PUBLICATIONS**

**2 rue Mercier, L-2985 Luxembourg**



# RECHNUNGSHOF

## *Sonderbericht Nr. 3/90 über EGKS-, Euratom- und NGI-Darlehens- und -Anleihetätigkeiten der Gemeinschaften*

BEMERKUNGEN GEMÄSS ARTIKEL 206a ABSATZ 4 EWG-VERTRAG  
UND ARTIKEL 78f ABSATZ 4 EGKS-VERTRAG

### 1. EINLEITUNG

#### *Allgemeines*

1.1. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften ist nach den Verträgen und anderen Rechtsvorschriften berechtigt, Anleihen aufzunehmen, um Darlehen für besondere Zwecke zu gewähren. Das Gesamtvolumen der Anleihe- und Darlehensoperationen beläuft sich gegenwärtig auf 3 000 Mio ECU pro Jahr (einschließlich Refinanzierungen). Am 31. Dezember 1989 belief sich der Gesamtbetrag der noch nicht ausgezahlten Anleihen auf rund 16 000 Mio ECU.

1.2. Aus der Sicht der Gemeinschaft hat die Praxis, Anleihen aufzunehmen, um Darlehen zu gewähren, im Prinzip den wesentlichen Vorteil, einen größtmöglichen Einfluß auf die Gemeinschaftsziele bei minimalen Kosten ausüben zu können. Die aufgenommenen Anleihen können zu Zinssätzen weitergegeben werden, die so berechnet sind, daß die Anleihekosten zusammen mit den Verwaltungskosten gedeckt sind. Der im Wege von Zinsen und Kapital aus Darlehen erzielte Ertrag kann für den ursprünglichen Anleihendienst eingesetzt werden. Der Gemeinschaft dürften demnach keine Restkosten entstehen. Damit das System jedoch ordnungsgemäß funktionieren kann, ist es wesentlich, daß die diesbezüglichen Operationen der Gemeinschaft zumindest mit denen anderer Investitionsquellen, wie beispielsweise den Handelsbanken, konkurrenzfähig sind, wobei die Gemeinschaft jedoch konsequent ihre eigenen Ziele verfolgen muß.

1.3. Der Rechnungshof hat die Verwaltungsverfahren der Kommission für diese wichtigen Finanzquellen geprüft und hat

dabei insbesondere die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Operationen sowie die Effizienz dieser Form von Interventionen beachtet.

1.4. Der Hof stellt nicht in Frage, daß die Kommission weiterhin die Zuständigkeit für die Darlehens- und Anleihetätigkeiten der Kommission als eigenständiges Interventionsinstrument behalten soll.

#### *Prüfungsgegenstand*

1.5. Die Prüfung konzentrierte sich auf Darlehen gemäß Artikel 54 und Artikel 56 EGKS-Vertrag, Euratom-Darlehen, Darlehen des Neuen Gemeinschaftsinstruments sowie auf Anleihen im Rahmen dieser drei Instrumente. Die Untersuchungen des Hofes bezogen sich hauptsächlich auf die Instrumente, die es der EG-Kommission ermöglichen, Darlehen über Anleihen zu finanzieren. Demnach umfaßten sie nicht die aus den Eigenmitteln der Europäischen Investitionsbank (EIB) oder aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften finanzierten Darlehen. Die Prüfungen bezogen sich auch nicht auf Anleihen und Darlehen im Rahmen des EWG-Instruments zur Stützung der Zahlungsbilanzen, obwohl sie in diesem Bericht aus Gründen der statistischen und chronologischen Vollständigkeit erwähnt werden. Da vor Juni 1989 keine Vereinbarung zwischen der EIB, der Kommission und dem Hof über die Modalitäten für die Durchführung der Prüfungen des Hofes vor Ort im Bereich der von der EIB auf Mandat verwalteten Darlehensoperationen bestand, wurden keine örtlichen Überprüfungen der Euratom- und NGI-Darlehen durchgeführt.

**TABELLE 1**  
**Analyse der aus Anleihen gewährten EGKS-Darlehen**

(Mio ECU) <sup>(1)</sup>

	Ausgezahlt zum 21.12.1960 (Schätzung)	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>I. Investitionen (Artikel 54)</b>																														
Kohlenbergbau	133,45	1,2	6,6	4,3	23,2	31,5	18,7	8,6	23,8	6,8	—	17,5	7,6	54,2	62,2	160,9	179,9	216,9	262,5	237,6	233,2	30,6	256,3	257,2	12,7	—	103,6	283,2	—	43,4
Eisenerz- gewinnung	22,25	—	7,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	76,3	18,7	2,0	—	—	—	71,7	—	138,9	114,5	—	20,0	—	—
Stahlindustrie	57,4	11,2	43,3	23,9	82,3	29,0	49,4	36,7	36,8	33,8	12,1	45,2	133,6	223,2	250,5	67,1	726,3	474,8	366,3	316,4	424,0	223,6	139,9	222,2	268,5	424,6	661,2	109,7	388,9	152,2
Stromkraftwerke	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1,8	4,3	7,1	0,6	11,3	—	—	—	35,1	41,1	90,0	26,6	40,9	128,4	65,8	60,8	8,7	123,3	9,1	—
Sonstige	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2,9	1,3	—	9,6	6,1	50,9	10,6	55,4	30,0	26,0	103,5	37,1	30,0
<b>Gesamt- investitionen</b>	<b>213,1</b>	<b>12,4</b>	<b>56,9</b>	<b>28,2</b>	<b>105,5</b>	<b>60,5</b>	<b>68,1</b>	<b>45,3</b>	<b>60,6</b>	<b>40,6</b>	<b>13,9</b>	<b>67,0</b>	<b>148,3</b>	<b>278,0</b>	<b>324,0</b>	<b>228,0</b>	<b>982,5</b>	<b>713,3</b>	<b>667,2</b>	<b>595,1</b>	<b>756,8</b>	<b>286,9</b>	<b>559,7</b>	<b>618,4</b>	<b>541,3</b>	<b>629,9</b>	<b>799,5</b>	<b>639,7</b>	<b>435,1</b>	<b>225,6</b>
<b>II. Umstellungs- darlehen (Artikel 56)</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>4,0</b>	<b>3,3</b>	<b>15,0</b>	<b>5,5</b>	<b>10,8</b>	<b>26,5</b>	<b>32,8</b>	<b>23,7</b>	<b>16,2</b>	<b>44,7</b>	<b>32,4</b>	<b>2,8</b>	<b>49,4</b>	<b>58,3</b>	<b>63,1</b>	<b>16,4</b>	<b>113,3</b>	<b>59,1</b>	<b>266,1</b>	<b>86,0</b>	<b>162,8</b>	<b>139,5</b>	<b>247,5</b>	<b>363,4</b>	<b>243,5</b>	<b>304,3</b>	<b>451,7</b>	<b>458,5</b>
<b>III. Arbeiter- wohnungsbau (Artikel 54(2))</b>	<b>20,1</b>	<b>2,0</b>	<b>1,6</b>	<b>14,2</b>	<b>2,1</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>1,1</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>4,0</b>	<b>1,7</b>	<b>1,4</b>	<b>3,9</b>	<b>3,3</b>	<b>5,3</b>	<b>2,0</b>	<b>10,4</b>	<b>16,9</b>	<b>10,4</b>	<b>8,4</b>	<b>13,5</b>	<b>9,0</b>	<b>5,7</b>
<b>Insgesamt (I+II+III)</b>	<b>233,2</b>	<b>14,4</b>	<b>62,5</b>	<b>45,7</b>	<b>122,6</b>	<b>66,0</b>	<b>78,9</b>	<b>71,8</b>	<b>93,4</b>	<b>65,4</b>	<b>30,1</b>	<b>111,7</b>	<b>181,5</b>	<b>281,6</b>	<b>373,8</b>	<b>286,8</b>	<b>1 049,6</b>	<b>731,4</b>	<b>781,9</b>	<b>658,1</b>	<b>1 026,2</b>	<b>378,2</b>	<b>724,5</b>	<b>768,3</b>	<b>805,7</b>	<b>1 003,7</b>	<b>1 051,4</b>	<b>957,5</b>	<b>895,8</b>	<b>689,8</b>

<sup>(1)</sup> Bis 1975 Mio RE, 1976—1980 Mio ERE.

## Prüfungsansatz

1.6. Die Studie umfaßte eine Überprüfung der Entwicklung dieser Tätigkeit seit ihrer Einführung im Jahre 1953, eine systemgestützte Untersuchung der laufenden Verwaltung der Anleihen und Darlehen, eine Reihe von Prüfbesuchen bei Darlehensempfängern in einigen Mitgliedstaaten, unterstützt durch eine umfassendere Befragung der Kunden innerhalb der Gemeinschaft, sowie eine Evaluierung der Prüfungsfeststellungen im Vergleich zu den Zielsetzungen der Studie. Dabei wurde auch die Arbeit des Hofes in diesem Bereich in den letzten Jahren berücksichtigt, insbesondere aber der im Jahre 1982 erstellte Sonderbericht über dieses Thema<sup>(1)</sup>. Es ist jedoch festzustellen, daß sich die beiden Berichte in zwei wichtigen Aspekten voneinander unterscheiden. Zum einen befaßte sich der Bericht von 1982 nicht mit der EGKS, und zum anderen wurden in diesem Bericht vor allem die Einführungs- und Verwaltungsstruktur der jüngsten Systeme beschrieben und kritisch analysiert, während der vorliegende Bericht eher die tägliche Verwaltung und die praktischen Auswirkungen der Anleihe- und Darlehens-tätigkeiten behandelt.

## 2. ENTWICKLUNG DER INSTRUMENTE

### *Gemäß dem EGKS-Vertrag gewährte Darlehen*

2.1. Nach Artikel 49 des Vertrages ist die EGKS berechtigt, sich durch Aufnahme von Anleihen die zur Erfüllung der im Vertrag vorgesehenen Aufgaben erforderlichen Mittel zu beschaffen. In Artikel 51 wird spezifiziert, daß die Hohe Behörde/Kommission die durch Anleihen aufgebrauchten Mittel nur zur Gewährung von Darlehen verwenden darf und daß die Hohe Behörde/Kommission selbst nicht die Banktätigkeit ausübt, die sich bei ihren finanziellen Aufgaben ergibt.

2.2. Da die EGKS zu Beginn im Jahre 1951 nicht über eigene Mittel verfügte, wurden die ersten Anleihen unter spezifischen Vereinbarungen aufgenommen. Um sich Kreditwürdigkeit zu verschaffen und Zugang zu den Kapitalmärkten zu erhalten, wies das Organ in den ersten Jahren seines Bestehens einen Teil der Umlage einem Reservefonds zu. Im Jahre 1961 konnte die EGKS auf die spezifischen Vereinbarungen

verzichten und auf ihre eigenen Vermögenswerte zurückgreifen, um ihre Anleihen abzusichern. Seit dieser Zeit operiert die EGKS frei auf den Kapitalmärkten und beschafft sich Mittel über öffentliche Emissionen oder private Anleihen von Banken. Die EGKS gilt als erstklassiger Darlehensnehmer.

2.3. Die über Anleihen aufgenommenen Mittel wurden ursprünglich zur Mitfinanzierung von Investitionen in Kohle- und Stahlunternehmen gemäß Artikel 54 Absatz 1 des Vertrages verwendet, wobei ein geringer Teil einem Wohnungsprogramm für Arbeiter dieser Industrien zugewiesen wurde. Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der EGKS-Darlehens-tätigkeit seit 1960, da von diesem Zeitpunkt an konsequent vergleichbare Statistiken erstellt wurden. Daraus werden der erhebliche Beitrag zur Investition insbesondere in den ersten Jahren ersichtlich sowie später die Zunahme der Umstellungsdarlehen gemäß Artikel 56 des Vertrages. Diese Tendenz wird durch die graphische Darstellung in Tabelle 2 deutlich, die eine prozentmäßige Verteilung der gesamten Darlehen auf die einzelnen Maßnahmen zeigt. Für die Darlehen gemäß Artikel 54 und Artikel 56 können Zinszuschüsse gewährt werden, die aus dem Funktionshaushaltsplan der EGKS finanziert werden. Folgende Zuschußsätze werden angewandt:

- a) Investitionsdarlehen, drei Prozent;
- b) Umstellungsdarlehen:
  - i) direkte Darlehen, zwei Prozent,
  - ii) Globaldarlehen, drei Prozent;
- c) Darlehen zur Förderung des Kohleverbrauchs, 3 ECU pro verbrauchte Tonne Kohle.

Tabelle 3 zeigt das Volumen der Zinszuschüsse im Zeitraum 1981—1989.

### *Gemäß dem EWG-Vertrag gewährte Darlehen*

#### DARLEHEN ZUR STÜTZUNG DER ZAHLUNGSBILANZEN

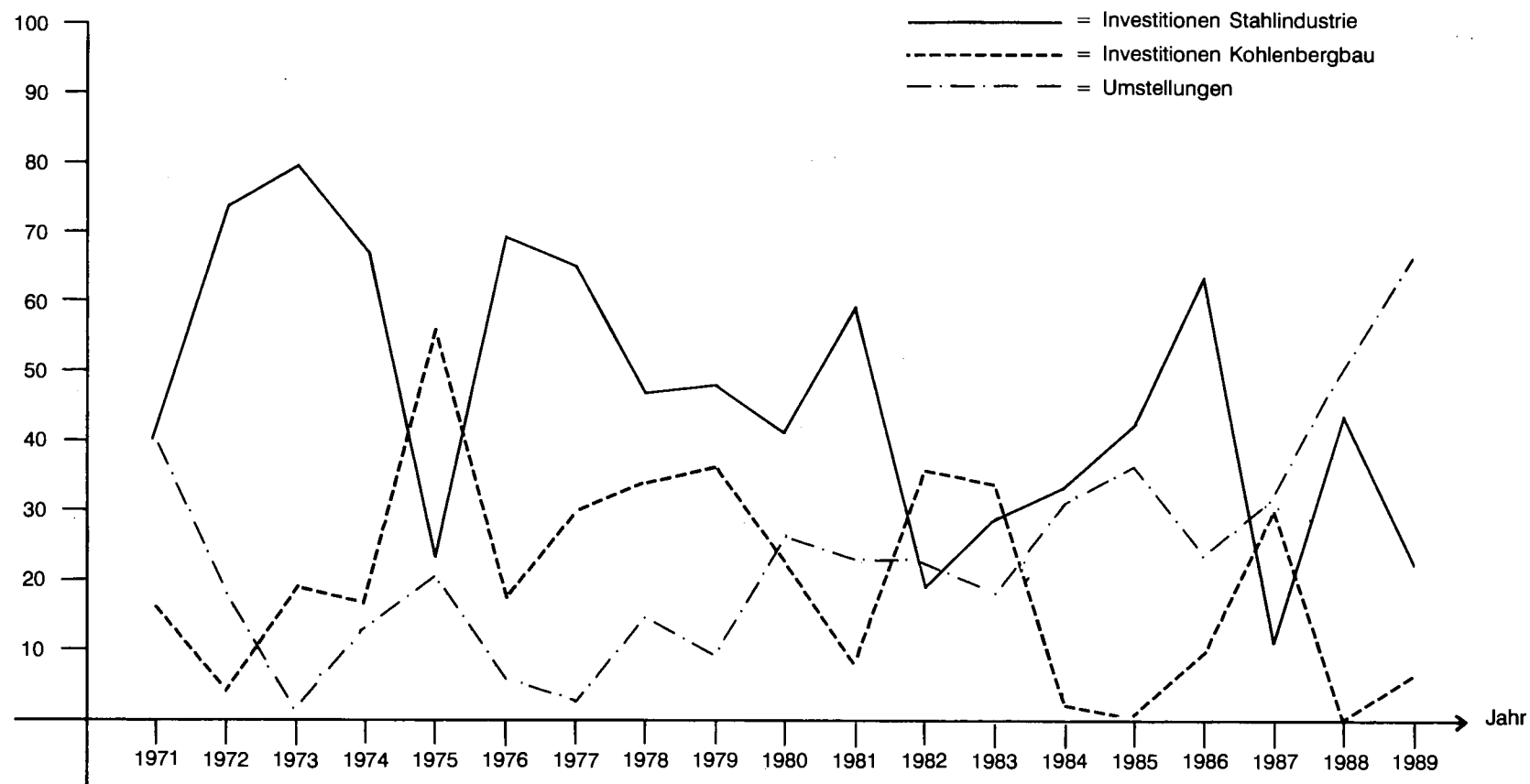
2.4. Die gemäß dem EGKS-Vertrag gewährten Anleihen und Darlehen waren 1975 so gut eingeführt, daß die Gemeinschaft tatsächlich als Finanzinstitut für Industrieförderung im Kohle- und Stahlbereich angesehen werden konnte. In diesem Jahr erfolgte der nächste wichtige Schritt mit der Einführung des Darlehenssystems zur Stützung der Zahlungsbilanzen der

<sup>(1)</sup> ABl. C 319 vom 6.12.1982.

TABELLE 2 – Analyse der aus Anleihen gewährten Gesamtdarlehen

Prozentanteil der  
aus Anleihen ge-  
währten Gesamt-  
darlehen

% der Gesamtdarlehen



**TABELLE 3**  
**Im Zeitraum 1981–1989 gewährte EGKS-Zinszuschüsse**

(Mio ECU)

Artikel	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Insgesamt
54(1) — Investitionen	7,0	5,8	1,7	3,3	—	1,1	—	—	—	18,9
54(2) — Kohlenbergbau	—	1,2	11,9	17,6	3,8	13,2	8,0	7,0	—	62,7
56(2) — Umstellung	26,2	38,9	44,0	63,0	60,0	70,5	40,3	55,3	60,7	458,9
<b>Insgesamt</b>	<b>33,2</b>	<b>45,9</b>	<b>57,6</b>	<b>83,9</b>	<b>63,8</b>	<b>84,8</b>	<b>48,3</b>	<b>62,3</b>	<b>60,7</b>	<b>540,5</b>

Mitgliedstaaten der Gemeinschaft (ZB) <sup>(1)</sup>. Diese Maßnahme wurde zur Behebung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten eingeführt, die durch den Anstieg der Erdölpreise entstanden waren. Sie ermöglichte es, die vom Rat genehmigten Anleihemittel der Gemeinschaft an Mitgliedstaaten als Darlehen weiterzuvergeben, wobei jedoch bestimmte vom Rat festgelegte wirtschaftspolitische Bedingungen zu erfüllen waren. Der Mechanismus wurde zweimal geändert. Im Jahre 1985 wurde der Höchstbetrag von 6 000 auf 8 000 Mio ECU angehoben. Im Jahre 1988 nahm der Rat im Wege einer neuen Verordnung <sup>(2)</sup> die Verschmelzung dieses Mechanismus mit der mittelfristigen Finanzhilfe — dem anderen Instrument zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten — zu einem einzigen Mechanismus zur mittelfristigen Stützung der Zahlungsbilanzen vor. Der Höchstsatz der Darlehen, die im Rahmen dieses neuen Mechanismus vergeben werden können, wurde auf 16 000 Mio ECU festgesetzt; davon werden 14 000 Mio ECU auf normalem Wege durch Anleihen der Gemeinschaft auf den Kapitalmärkten finanziert.

#### DARLEHEN DES NEUEN GEMEINSCHAFTSINSTRUMENTS

2.6. Die bedeutendste Entwicklung der Anleihe- und Darlehenstätigkeiten ist wahrscheinlich 1978 erfolgt, als der Rat die ersten Interventionen im Rahmen des Neuen Gemeinschaftsinstruments (NGI) billigte. Zur Förderung der wirtschaftlichen Tätigkeit und zur optimalen Nutzung der Vorteile aus der Position der Gemeinschaft auf den Finanzmärkten wurde die Kommission ermächtigt, Anleihen aufzunehmen mit dem Zweck, Darlehen für die Finanzierung von Investitionsvorhaben mit spezifischen Zielsetzungen zu gewähren. Bis zum heutigen Tag hat der Rat vier aufeinanderfolgende NGI-Programme mit einem kombinierten Höchstbetrag von 5 650 Mio ECU <sup>(4)</sup> zusammen mit zwei Sonderprogrammen für den Wiederaufbau der von Erdbeben betroffenen Gebiete in Italien und Griechenland genehmigt <sup>(5)</sup>, in deren Rahmen mit Hilfe des NGI 611 bzw. 80 Mio ECU finanziert wurden. Ein Vorschlag der Kommission für ein fünftes NGI-Programm fand nicht die Zustimmung des Rates.

#### EURATOM-DARLEHEN

2.5. Als weitere Reaktion auf die Energiekrise ermächtigte der Rat die Kommission 1977 im Hinblick auf die Gewährung von Darlehen zur Finanzierung von Kernenergieanlagen <sup>(3)</sup>, im Namen der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) Anleihen aufzunehmen. Der gegenwärtige Höchstbetrag für derartige Darlehen beträgt 3 000 Mio ECU.

<sup>(1)</sup> Verordnung (EWG) Nr. 397/75 des Rates vom 17. Februar 1975, ABl. L 46 vom 20.2.1975.

<sup>(2)</sup> Verordnung (EWG) Nr. 1969/88 des Rates vom 24. Juni 1988, ABl. L 178 vom 8.7.1988.

<sup>(3)</sup> Beschluß 77/270/Euratom des Rates vom 29. März 1977, ABl. L 88 vom 6.4.1977.

#### EUROPÄISCHE INVESTITIONSBANK

2.7. Obwohl die Tätigkeiten der EIB, in denen sie nicht als Bevollmächtigte der Kommission fungiert, in diesem Bericht nicht behandelt werden, übernimmt die EIB

<sup>(4)</sup> — Beschluß 78/870/EWG des Rates vom 16. Oktober 1978, ABl. L 298 vom 25.10.1978.

— Beschluß 82/169/EWG des Rates vom 15. März 1982, ABl. L 78 vom 24.3.1982.

— Beschluß 83/200/EWG des Rates vom 19. April 1983, ABl. L 112 vom 28.4.1983.

— Beschluß 87/182/EWG des Rates vom 9. März 1987, ABl. L 71 vom 14.3.1987.

<sup>(5)</sup> — Beschluß 81/19/EWG des Rates vom 20. Januar 1981, ABl. L 37 vom 10.2.1981.

— Beschluß 81/1013/EWG des Rates vom 14. Dezember 1981, ABl. L 367 vom 23.12.1981.



in der Tat einen wichtigen Teil der Anleihe- und Darlehensinstrumente der Gemeinschaften. Die EIB, die 1958 durch die Römischen Verträge gegründet wurde, ist zu einer äußerst wichtigen Finanzquelle für Entwicklungs- und Investitionsaufgaben geworden. Ihre Operationen unterstützen und ergänzen nicht nur die anderen Anleihe- und Darlehensinstrumente, sondern auch die Interventionen der Strukturfonds der Gemeinschaften. Die EIB war der Vorkämpfer des zunehmend beliebter werdenden Systems der Globaldarlehen; dieses System besteht darin, daß anerkannten Finanzinstituten umfangreiche Darlehen gewährt werden, die diese als Unterdarlehen für genehmigte Vorhaben weitergeben können.

#### VERWALTUNG DER EWG-DARLEHENSINSTRUMENTE

2.8. Die Verwaltung der EWG-Anleihe- und Darlehensoperationen erfolgt außerhalb des Haushaltsplans; sie werden in der Übersicht über das Vermögen und die Schulden der Gemeinschaften ausgewiesen.

2.9. Für die Kommission besteht eine unmittelbare rechtliche Verpflichtung, den Schuldendienst und die Rückzahlung der von ihr im Namen der Europäischen Gemeinschaft aufgenommenen Anleihen zu übernehmen. Daher enthält der Einzelplan „Kommission“ des Gesamthaushaltsplans Z.E.-Vermerke, die die haushaltsmäßige Garantie für Gemeinschaftsanleihen als Vorsichtsmaßnahme für den Fall der Säumigkeit von Darlehensnehmern oder des Ausfalls von Erstgarantien darstellen.

2.10. ZB-Darlehen werden vom Rat bewilligt, und der Europäische Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit <sup>(1)</sup> trifft die für die Verwaltung der Darlehen erforderlichen Maßnahmen.

2.11. Euratom-Darlehen werden von der Kommission gewährt und von der EIB als Bevollmächtigte der Kommission verwaltet.

2.12. Bei den NGI-Darlehen entscheidet die Kommission über die Förderungswürdigkeit der Vorhaben, und die Darlehen werden von der EIB auf Mandat der Kommission und auf deren Gefahr gewährt. Dabei ist die EIB verpflichtet, dieselbe Sorgfalt wie bei Operationen mit ihren eigenen Mitteln walten zu lassen.

<sup>(1)</sup> Verordnung (EWG) Nr. 3181/78 des Rates vom 18. Dezember 1978, ABl. L 379 vom 30.12.1978.

2.13. Die Anleihen für alle drei EWG-Darlehensinstrumente werden von der Kommission aufgenommen. Bei den NGI-Anleihen werden die Mittel in der Mehrzahl der Fälle an ein Liquiditätshaltungssystem überwiesen, das von der EIB auf eigene Gefahr geführt und verwaltet wird. Sämtliche Operationen im Zusammenhang mit diesen Anleihen werden über dieses Liquiditätshaltungssystem abgewickelt. Ein Teil der NGI-Anleihen wird jedoch nach dem „back-to-back“-Prinzip weiterverliehen, das darin besteht, daß derselbe Betrag in derselben Währung für dieselbe Dauer als Darlehen weitergegeben wird.

#### ZUSAMMENFASSUNG

2.14. Am 31. Dezember 1988 verfügte die Gemeinschaft über eine Reihe von Anleihe- und Darlehensinstrumenten, die zur Erreichung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Ziele beitragen. Diese Systeme reichen von den rein sektoralen (EGKS, Euratom) über die flexibleren NGI- und EIB-Systeme bis hin zum spezifischen Wirtschaftskontext der ZB-Darlehen. Die Nutzung dieser Maßnahmen wird in Tabelle 4 dargestellt, in der der jährliche Umfang der Tätigkeiten für jedes Instrument von 1975 (als das erste der neuen Systeme eingeführt wurde) bis 1989 (das letzte Jahr, für das Statistiken vorliegen) ausgewiesen wird.

### 3. BEMERKUNGEN ZUR VERWALTUNG DER INSTRUMENTE

#### *Einleitung*

3.1. Wie bereits erwähnt, ist die Kommission für die Aufnahme von Anleihen im Verhältnis zur Nachfrage bei den drei EWG-Instrumenten verantwortlich. Sie ist unmittelbar verantwortlich für die Verwaltung der EGKS-Darlehen und hat die oberste Verantwortung für NGI- und Euratom-Darlehen, auch wenn die tägliche Verwaltung von der EIB wahrgenommen wird.

3.2. Um die Qualität der Verwaltung durch die Kommission zu prüfen, wählte der Hof folgenden Ansatz:

- a) Bewertung und Untersuchung der einzelnen von der Kommission zur Wahrnehmung ihrer Verantwortung eingeführten Systeme;
- b) Besuche und Befragungen von ausgewählten Empfängern zur Einschätzung der Beziehungen zwischen der Kommission und den Darlehensempfängern.

**TABELLE 4**  
**Darlehens- und Anleihetätigkeiten der Gemeinschaften im Zeitraum 1975–1989**

(Mio ECU)

ECU-Satz am Jahresende	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>I. Aufgenommene Anleihen</b>															
EGKS	731	956	729	981	837	1 004	325	712	750	822	1 265	1 517	1 487	880	913
ZB-anleihen	—	1 249	571	—	—	—	—	—	4 247	—	2 692	862	860	649	—
Euratom	—	—	99	72	153	181	373	363	369	214	344	488	853	93	—
NGI	—	—	—	—	178	305	339	566	1 617	967	860	541	611	1 058	522
Kommission insgesamt	731	2 205	1 399	1 053	1 168	1 490	1 037	1 641	6 983	2 003	5 161	3 408	3 811	2 680	1 435
EIB	814	732	1 030	1 863	2 437	2 384	2 243	3 146	3 508	4 339	5 699	6 766	5 573	7 407	8 764
<b>Gemeinschaft insgesamt</b>	<b>1 545</b>	<b>2 937</b>	<b>2 429</b>	<b>2 916</b>	<b>3 605</b>	<b>3 874</b>	<b>3 280</b>	<b>4 787</b>	<b>10 491</b>	<b>6 342</b>	<b>10 860</b>	<b>10 174</b>	<b>9 384</b>	<b>10 087</b>	<b>10 199</b>
<b>II. Gewährte Darlehen</b>															
EGKS	805	989	709	798	676	1 031	388	740	778	825	1 010	1 069	969	908	700
ZB-Darlehen	—	1 249	571	—	—	—	—	—	4 247	—	—	862	860	—	—
Euratom	—	—	97	70	152	181	357	362	366	186	211	443	314	—	—
NGI	—	—	—	—	277	197	540	791	1 200	1 182	884	393	447	285	246
Kommission insgesamt	805	2 238	1 377	868	1 105	1 409	1 285	1 893	6 591	2 193	2 105	2 767	2 590	1 193	946
EIB	917	947	1 391	1 966	2 281	2 724	2 524	3 446	4 146	5 007	5 641	6 678	7 003	9 118	11 556
<b>Gemeinschaft insgesamt</b>	<b>1 722</b>	<b>3 185</b>	<b>2 768</b>	<b>2 834</b>	<b>3 386</b>	<b>4 133</b>	<b>3 809</b>	<b>5 339</b>	<b>10 737</b>	<b>7 200</b>	<b>7 746</b>	<b>9 445</b>	<b>9 593</b>	<b>10 311</b>	<b>12 502</b>

**Quellen:** Bericht über die Anleihe- und Darlehenstätigkeiten der Gemeinschaften 1988 [SEC(89) 1625 endg.] und 1983 [KOM(84) 413 endg.]; EIB-Jahresbericht 1988.

**Anmerkung:** Die Differenzen zwischen den endgültigen Zahlen in bezug auf die Anleihe- und Darlehenstätigkeiten der Kommission sind auf die Tatsache zurückzuführen, daß die Zahlen für die Anleihen die Refinanzierungen umfassen und daß es Variationen in den Beträgen der am Jahresende nicht ausgezahlten Anleihen gibt.

Die Differenzen zwischen den Zahlen betreffend die Anleihe- und Darlehenstätigkeiten der EIB sind auf die Tatsache zurückzuführen, daß die Darlehenstätigkeiten der EIB sowohl aus Anleihen als auch aus eigenen Mitteln der EIB finanziert wurden.

## *Bewertung der Systeme*

3.3. Die Verfahren zur Kontrolle der Anleihe- und Darlehenssysteme sowie der Zinszuschüsse wurden ermittelt, bewertet und geprüft. Das Anleihesystem gilt für alle drei Instrumente, und da Darlehen nur aus Anleihen gewährt werden können, wurde beschlossen, die Untersuchungen auf der Grundlage einer gewichteten Stichprobe der zwischen 1985 und 1988 im Rahmen der einzelnen Instrumente aufgenommenen Anleihen zu beschränken, um dem jeweiligen Finanzvolumen Rechnung zu tragen. Eine Teilstichprobe der betreffenden Darlehen wurde ausgewertet, um die Kontrolle der Darlehen und ggf. der Zinszuschüsse zu prüfen. Folgende Ergebnisse wurden dabei erzielt:

- a) Die Feststellungen des Hofes in bezug auf die Anleihen wurden in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1988 <sup>(1)</sup> dargelegt. In diesem Bericht empfahl der Hof, das System zu verbessern und strengere Kontrollen einzuführen, damit sichergestellt wird, daß das verbesserte System auch tatsächlich angewandt wird. Der Hof stellt fest, daß die Kommission bereits Schritte unternommen hat und sich verpflichtet hat, auch weitere Vorkehrungen zu treffen, um die bestehenden Regelungen für die Anleihen transparenter und wirksamer zu gestalten, und auch weitere Maßnahmen in dieser Hinsicht treffen wird, wobei sie jedoch der betreffenden Generaldirektion den notwendigen Grad an Selbständigkeit weiterhin zuerkennt.
- b) Die Systeme zur Genehmigung und Auszahlung der Darlehen im Rahmen aller drei Instrumente wurden anhand der jeweiligen Teilstichprobe ermittelt und geprüft. Im allgemeinen funktionierten die Systeme einwandfrei, und im Falle der Stichprobe funktionierten die Schlüsselkontrollen ordnungsgemäß. Weitere Untersuchungen über die Verwaltung der EGKS-Darlehen durch die Kommission nach bereits erfolgter Auszahlung wurden sowohl in der Kommission als auch bei den Finanzinstituten durchgeführt, an die die Globaldarlehen überwiesen werden und die diese auf ihre eigene Gefahr an die Endempfänger weiterleiten. Der Hof stellte fest, daß die Darlehen sowohl von den Finanzinstituten als auch von der Kommission angemessen verwaltet wurden.

<sup>(1)</sup> ABl. C 312 vom 12.12.1989.

- c) EGKS-Zinszuschüsse werden für Vorhaben gewährt, die bestimmte Bedingungen erfüllen und für die Mittel zur Verfügung stehen. Tabelle 3 enthält eine Aufgliederung der Zinszuschüsse, die in den letzten Jahren im Rahmen der einzelnen Artikel gewährt wurden. Der Hof hat die verschiedenen Programme gründlich untersucht; die Prüfungsfeststellungen wurden in seinen Berichten (Anhänge zu den EGKS-Jahresberichten) über die Rechnungsführung und das Finanzgebaren der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl dargelegt. Die als Teil dieser Studie durchgeführten Tests zeigten eine begrüßenswerte Verbesserung der Verwaltung und Kontrolle dieser Zinszuschüsse. Insbesondere wurde festgestellt, daß rechtzeitig Maßnahmen ergriffen wurden, um die Zahlungen von Zinszuschüssen in den Fällen zu blockieren oder anzupassen, in denen die erforderlichen Vorbedingungen nicht erfüllt waren. Dennoch bleiben gewisse Probleme weiterhin bestehen:
  - i) Im Falle von Globaldarlehen (Artikel 54 Absatz 2 und 56 Absatz 2 EGKS-Vertrag) beziehen sich die Unterdarlehen auf Investitionsvorhaben. Zinszuschüsse werden aber als Anreiz für die Erreichung der Ziele gewährt, die sich aus diesen Vorhaben ergeben, wie z. B. Steigerung des Kohleverbrauchs, Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Zinszuschüsse werden während der Durchführungsphase des Vorhabens (d. h. bevor Ergebnisse zu erwarten sind) mit der Begründung gezahlt, daß diese Zinszuschüsse in dieser Phase am meisten benötigt werden. Falls die Vorhaben jedoch nicht die im Rahmen der Zielsetzungen erwünschten Ergebnisse erreichen, können Probleme bei der Wiedereinziehung der bereits gezahlten Zinszuschüsse auftreten.
  - ii) Die Auszahlung der Zinszuschüsse erfolgt auf der Grundlage von regelmäßigen Berichten der Projektträger oder im Falle von Globaldarlehen von den zwischengeschalteten Finanzinstituten. Der Hof stellte im Laufe dieser Studie fest, daß die Finanzinstitute kaum eine effiziente Überwachung der in diesen Berichten enthaltenen Informationen gewährleisten. Einzelheiten über den Kohle-

verbrauch und die Schaffung von Arbeitsplätzen von seiten der Empfänger von Unterdarlehen wurden mit wenigen Ausnahmen ohne Überprüfung der Kommission übermittelt. Der Hof hatte früher beanstandet, daß die Kommission die Kriterien für die Bereitstellung von Zinszuschüssen nicht genau definiert hat, und sowohl der Hof als auch die Kommission haben als Ergebnis ihrer eigenen Prüfbesuche Fälle ermittelt, in denen die Zahlen in den regelmäßigen Berichten nur schwer oder überhaupt nicht kontrolliert werden konnten. Das Fehlen einer wirksamen Überwachung durch die Finanzinstitute läßt ernsthafte Zweifel darüber aufkommen, ob die Vorhaben tatsächlich durchgeführt wurden, ob die Statistiken zuverlässig sind und ob die Zahlung der Zinszuschüsse gerechtfertigt war.

### *Beziehungen zu den Kunden*

3.4. Wenn eine Organisation wie die Kommission einen Dienst wie Darlehensgewährung und Zinsverbilligung leistet, dann können Informationen über die Qualität dieses Dienstes bei den Empfängern eingeholt werden. Der Hof beschloß, diesen Aspekt während seiner Besuche zu verfolgen, wobei insbesondere ermittelt werden sollte, wie die zwischengeschalteten Finanzinstitute die Mittel der Kommission prüfen (siehe Ziffer 3.3. b). Da nur eine geringe Anzahl von Finanzinstituten besucht werden konnte, wurde beschlossen, eine repräsentativere Stichprobe zu entnehmen, indem die Hauptempfänger von Global- und Direktarlehen in möglichst vielen Mitgliedstaaten um schriftliche Informationen gebeten wurden.

3.5. An 31 Kunden wurden Fragebögen verschickt, wovon 23 beantwortet wurden. Ferner wurden zehn weitere Empfänger von Globaldarlehen besucht; somit erhielt der Hof insgesamt Antworten von 33 Hauptkunden der Kommission. In den meisten Antwortschreiben wurden die gestellten Fragen schlicht beantwortet; in anderen Schreiben wurde die Gelegenheit wahrgenommen, entweder auf spezifische Punkte einzugehen oder allgemeine Anmerkungen vorzubringen. Während des Prüfbesuchs konnten dann einige Antworten geklärt und zusätzliche Fragen gestellt werden.

3.6. Zu Analyse Zwecken war es notwendig, zwischen den Antworten aus dem Banksektor (18) und den Antworten aus dem Industriesektor (15) zu unterscheiden. Obwohl den Darlehen der Kommission im Banksektor für ihren Tätigkeitsbereich nur geringe Bedeutung beigemessen wurde, bestand ein gutes Arbeitsverhältnis zur Kommission. Die festgestellten Probleme waren größtenteils auf die Verwaltung zurückzuführen, und während des Prüfbesuchs konnte ermittelt werden, daß diese Probleme weitgehend in den letzten Jahren gelöst worden waren. Die Beziehungen konnten ohne weiteres als Partnerschaft bezeichnet werden. Demgegenüber gestand der Industriesektor den Darlehen der Kommission große Bedeutung zu, und obwohl es wenig ernste Probleme gab, schien es sich hier eher um ein strengeres Bank/Kunden-Verhältnis zu handeln (siehe Ziffer 6.1).

### *Zusammenfassung*

3.7. Der Hof stellt mit Genugtuung fest, daß neuerdings Verbesserungen in der Verwaltung der Darlehen und insbesondere in der Kontrolle der Zinszuschüsse zu verzeichnen sind. Der Hof nimmt ferner die Verpflichtung der Kommission zur Kenntnis, die Transparenz und Effizienz der Regelungen für ihre Anleihetätigkeiten zu erhöhen, und geht davon aus, daß diese neuen Regelungen in naher Zukunft die Zustimmung der Kommission finden werden.

## **4. BEMERKUNGEN ZUR WIRTSCHAFTLICHKEIT, WIRKSAMKEIT UND EFFIZIENZ**

### *Einleitung*

4.1. Seit Anfang 1960 ist die Kommission in der Lage, ihre Position als erstklassiger Darlehensnehmer auf den Finanzmärkten auszunutzen, um sich Mittel für die EGKS zu bestmöglichen Zinssätzen zu beschaffen. Ursprünglich wurden diese Mittel für Investitionen in Kohle- und Stahlunternehmen eingesetzt, später jedoch wurden die Investitionen zur Bekämpfung der wirtschaftlichen und sozialen Probleme, die durch die Krisen in diesen Unternehmen hervorgerufen wurden (Umstellungsdarlehen), gefördert. Die neueren Instrumente (ZB, Euratom, NGI) haben diese bevorzugte Position auch zur Bereitstellung von Mitteln für die

Zwecke dieser Instrumente genutzt. Der Hof hat die Aspekte der Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Effizienz der Verwaltung der Kommission im Zusammenhang mit diesen Instrumenten als eine Finanzquelle zur Bereitstellung von Mitteln zu den bestmöglichen Bedingungen geprüft.

### *Wirtschaftlichkeit*

4.2. Es besteht kein Zweifel daran, daß die Kommission eine Schlüsselposition auf den internationalen Finanzmärkten innehat, um die bestmöglichen Bedingungen zu erhalten. In dieser Studie wird versucht, folgende Fragen zu beantworten: „Erhält die Kommission tatsächlich die bestmöglichen Bedingungen und spiegeln sich diese Bedingungen auch in den für die Kunden geltenden Zinssätzen wider?“

4.3. Die Antwort auf die erste Frage war in Kapitel 13 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 1988 zu finden; dort stellte der Hof fest, daß die Kommission aufgrund von Unzulänglichkeiten in ihren internen Verfahren nicht immer die bestmöglichen Bedingungen zur Mittelbeschaffung akzeptiert. Auf diesen Bericht hin hat die Kommission jedoch konkrete Maßnahmen zur Verbesserung ihrer internen Verfahren eingeleitet und verpflichtet sich, auch weitere Schritte zu unternehmen.

4.4. Die Antwort auf die zweite Frage hat sich aus den Befragungen der Kunden ergeben. Der allgemeine Eindruck, der sich sowohl aus den Befragungen als auch aus den Fragebögen herauskristallisiert, ist, daß die Darlehen der Kommission konkurrenzfähig mit anderen Finanzquellen sind. Einige wenige Kunden gaben jedoch an, daß ihrer Meinung nach anderswo bessere Bedingungen erhältlich waren und daß im Falle der EGKS-Darlehen die Zinszuschüsse den größten Anreiz boten.

4.5. In Kapitel 13 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 1988 wird in Ziffer 13.12 auf „rechnerische und methodische Irrtümer“ verwiesen. Diese liegen insbesondere bei der Berechnung der Gesteungskosten („prix de revient“) der Anleihen, bei den Bedingungen für die mit diesen Anleihen verbundenen Darlehen und beim Kosten-Nutzen-Verhältnis der Refinanzierung. Fehler in diesen Berechnungen können den Ausgabekurs („taux de versement“) der Darlehen und die Zinsrate für die ursprünglichen Darlehen oder nach der Refinanzierung beeinflussen. Einfache rechnerische Fehler können die Kosten der Empfänger willkürlich (bisweilen sogar in erheblichem Ausmaß) erhöhen oder senken; der Hof stellte jedoch fest, daß sich die methodischen Fehler systematisch in einer zu hohen Einschätzung der Kosten und demnach in erhöhten Belastungen für die Kunden niederschlagen. Nach Ansicht des Hofes sollte die Kommission folgendermaßen vorgehen:

- a) Nach Möglichkeit Zugrundelegung der tatsächlichen Kosten anstatt geschätzter Gebühren und Belastungen;
- b) Veranschlagung der Gebühren und Belastungen auf der Grundlage von ähnlichen Fällen. In diesem Zusammenhang ist der Hof ferner der Auffassung, daß die Kommission ein Register oder eine Datenbank der regelmäßigen Belastungen einrichten sollte, um eine angemessene Veranschlagung zu erleichtern;
- c) Festlegung „interner Renditeraten“ (IRR) zum Zweck der Aktualisierung der künftig entstehenden Kosten;
- d) Entwicklung einer angemessenen Methode für die Durchführung von Refinanzierungsoperationen, um inkonsequente Verfahrensweisen und den Eindruck, daß jeweils improvisierte Methoden angewandt werden, zu vermeiden.

**TABELLE 5**  
**Neuberechnung der Zinssätze für die vom Hof anhand einer Stichprobe ausgewählten Fälle**

Betrag der Anleihe	Laufzeit	Überbewertung des Zinssatzes	Zusätzliche Kosten für die Empfänger
18 Mio HFL	15 Jahre	0,98 %	1,4 Mio HFL
200 Mio DM	7 Jahre	0,12 %	1,2 Mio DM
800 Mio LFR	5 Jahre	0,09 %	2,5 Mio LFR
600 Mio LFR	4 Jahre	0,33 %	11,5 Mio LFR
200 Mio DM	1 Jahr	1,01 %	2,0 Mio DM
50 Mio ECU	6 Jahre	0,18 %	0,4 Mio ECU
55,75 Mio USD	6 Jahre	0,33 %	0,7 Mio USD
250 Mio DM	10 Jahre	0,22 %	4,1 Mio DM



4.6. Der Hof hat die anfallenden Kosten für die Empfänger in acht Fällen neu berechnet, wobei er eine Standardformel für IRR zugrunde legte und die tatsächlichen Kosten (wenn sie bekannt waren) und realistische Schätzungen berücksichtigte. Die Ergebnisse werden in Tabelle 5 ersichtlich, wo die zusätzlichen Kosten ausgewiesen sind, die den Darlehensnehmern hätten erspart werden können, wenn die Kommission angemessene und zuverlässige Methoden als Grundlage für diese schwierigen Berechnungen ausgearbeitet hätte. Die Kommission teilte dem Hof mit, sie arbeite zur Zeit eine allgemeine Methode für die Berechnung der Gestehungskosten für die Anleihen aus, die den internen Regelungen beifügt wird.

4.7. Zusätzlich zu den obengenannten Belastungen (und Überbelastungen) verfügen die Anleiheaufnehmer im Rahmen der einzelnen Instrumente über eine Marge, die zur Deckung der damit verbundenen Verwaltungskosten der EGKS oder EIB (NGI und Euratom) dient. In diesem Zusammenhang sei ebenfalls erwähnt, daß es sich bei den meisten EGKS- und NGI-Darlehen um Globaldarlehen an Finanzmittler handelt und daß die Endempfänger (in der Regel kleine und mittlere Unternehmen) zusätzlich die von den Mittlern auferlegte Marge übernehmen müssen. Im von der Studie abgedeckten Zeitraum von 1985 bis 1988 stellte der Hof fest, daß die Marge der EGKS für neue Darlehen deutlich höher als die Marge der EIB lag. Diese Marge wird, wie der Hof in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1988 darlegte, von der Kommission festgelegt und erscheint nach Auffassung des Hofes übermäßig hoch, und zwar sowohl verglichen mit dem Satz der EIB als auch im Verhältnis zu den zu deckenden Kosten. Diese Marge wurde jedoch zwischen November 1988 und März 1989 dreimal verringert und liegt gegenwärtig auf einem Niveau, das mit dem der EIB vergleichbar ist. Der Hof ist bislang noch nicht in der Lage gewesen, ihre Auswirkung nachzuvollziehen. Es ist jedoch möglich, daß die notwendigen Schritte zur Berichtigung einer wichtigen Quelle für Überbelastungen in den vom Hof geprüften EGKS-Fällen unternommen worden sind. Der Hof ist nicht imstande, die Angemessenheit der Marge der EIB zu beurteilen, da die EIB sich trotz wiederholter Anfragen weigerte, die notwendigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

4.8. In den letzten Jahren wurde der Refinanzierung größere Aufmerksamkeit gewidmet — 1988 wurden 53 % der aufgenom-

menen Mittel diesem Zweck zugeführt und 1989 36 %. Diese Operation setzt die vorzeitige Rückzahlung der bestehenden Anleihen voraus, damit bessere Marktbedingungen über Wiederbeschaffungsanleihen erzielt werden können. Da im Falle der Kommission alle bestehenden Anleihen als Darlehen gewährt wurden und da das Grundziel die Gewährung von Mitteln zu den bestmöglichen Bedingungen ist, hat der Hof geprüft, inwieweit die Refinanzierungsgewinne an die Empfänger der ursprünglichen Darlehen weitergegeben worden sind. Diese Gewinne können auch ohne Berücksichtigung der in den Ziffern 4.5 und 4.6 angegebenen potentiellen zusätzlichen Gewinne erhebliche Beträge erreichen. Eine Analyse der Refinanzierungen zeigte Verbesserungen der Zinssätze für Anleihen zwischen 0,50 und 7,17 Prozentpunkten mit einem Durchschnittsgewinn von 3,15 Prozentpunkten. Nach Abzug der Nebenkosten wurde der Zinssatz für Darlehen im Zusammenhang mit Refinanzierungsanleihen durchschnittlich um 2,5 % gesenkt. Der Hof stellte jedoch fest, daß im Falle der Darlehen aus NGI-Mitteln die Senkungen nicht weitergegeben wurden. Die Gewinne aufgrund der Refinanzierung von Anleihen im Zusammenhang mit derartigen Darlehen verblieben im NGI-Liquiditätshaltungssystem und fielen später der EIB zu.

#### ZUSAMMENFASSUNG

4.9. Aus dem Vorhergehenden wird deutlich, daß die Vorzugsposition der Kommission auf dem Anleihemarkt nicht immer den Endempfängern zugute kommt, da der Vorteil unter Umständen durch die Zusatzkosten der Kommission bei der Festlegung der Darlehensbedingungen für die ursprünglichen Darlehen oder nach der Refinanzierung gemindert wird. Ferner stellt der Hof fest, daß die erheblichen Gewinne bei der Refinanzierung nicht an die Empfänger der NGI-Globaldarlehen weitergegeben werden. Nach Ansicht des Hofes sollte die Kommission sicherstellen, daß die Mittel zu den bestmöglichen Marktbedingungen bereitgestellt werden.

#### *Wirksamkeit*

4.10. In diesem Teil des Berichts wird versucht festzustellen, ob für die von der Kommission angebotenen Darlehensmöglichkeiten weiterhin Bedarf besteht und in welcher

Form dieser Bedarf zum Ausdruck kommt bzw. ob diesem Bedarf in der wirksamsten Weise entsprochen wird.

4.11. Der überwiegende Teil der derzeitigen Darlehenstätigkeit der Kommission wird sowohl bei der EGKS als auch beim NGI in Form von Globaldarlehen abgewickelt. Die Attraktivität der EGKS-Darlehen ergibt sich für Darlehensnehmer daraus, daß sie in den Genuß von Zinszuschüssen nach Artikel 54 Absatz 2 oder 56 Absatz 2 EGKS-Vertrag gelangen können. Der Hof konnte die Attraktivität der NGI-Darlehen nicht feststellen, da er zum Prüfungszeitpunkt zu den Endempfängern keinen Zugang hatte. Allerdings bieten nach Ansicht der EIB NGI-Darlehen Vorteile für Kunden in nicht förderungswürdigen Gebieten der Mitgliedstaaten, da die bankeigenen Darlehen vorwiegend für förderungswürdige Gebiete vergeben werden.

4.12. Die Kunden der Kommission hoben die Bedeutung der Zinszuschüsse hervor. In einigen Mitgliedstaaten war die Deckung des Wechselkursverlustrisikos ebenso wichtig, und einige Kunden, deren Regierungen diese Vorteile anboten, blieben bei der Auffassung, daß auch ohne Zinszuschüsse eine Nachfrage bestehenbleiben wird. Man kann aber zumindest vermuten, daß der Umfang der Nachfrage in einigen Mitgliedstaaten nachlassen oder ganz versiegen würde, wenn die Zinszuschüsse abgeschafft würden. Die Attraktivität der Zuschüsse ist in einigen Mitgliedstaaten nachgewiesen, in denen Institute, bei denen die Kommission Anleihen aufnimmt, ihrerseits bei der Kommission Darlehen beantragen, um Zinszuschüsse zu erhalten. In einigen Fällen werden Anleihen dem Darlehensgeber schlicht zurückgezahlt, wobei die Zinszuschüsse einbehalten werden. Nach Ansicht des Hofes sind die in solchen Fällen im Zusammenhang mit Anleihen und Darlehen entstehenden Verwaltungskosten eindeutig unwirtschaftlich. Dem Hof ist sehr wohl bekannt, daß in den derzeit geltenden Bestimmungen des EWG-Vertrags die Vergabe von Zinszuschüssen ohne entsprechende EGKS-Darlehen nicht vorgesehen ist. Der Hof fordert die Kommission auf, diese Lage zu prüfen.

4.13. Unter diesen Umständen mißt der Hof besonders der jüngsten Entwicklung in diesem Bereich Bedeutung bei. Auf Betreiben des Europäischen Parlaments wurde im Gesamthaushaltsplan der EG ein Betrag von 10 Mio ECU ausgewiesen, um Zinszu-

schüsse zugunsten von Investitionen bereitzustellen, die der Erhaltung/Schaffung von Arbeitsplätzen dienen. 1986 hatte die Kommission beschlossen, diese Mittel zur Bereitstellung von Zinszuschüssen in Form eines Pilotvorhabens zu verwenden, in dessen Rahmen Darlehen in Portugal nicht von der Kommission, sondern von einigen portugiesischen Banken aus deren eigenen Mitteln gewährt wurden. Bei dieser Initiative entstanden einige Anfangsschwierigkeiten, die vorwiegend aus der Unerfahrenheit im Umgang mit dieser Art der Operation resultierten sowie aus dem Versäumnis, die damit verbundenen Verwaltungsprobleme richtig zu bewerten. Die Initiative wurde von den betroffenen Banken jedoch sehr geschätzt und brachte, der Zielsetzung entsprechend, Gewinne für die Kommission zu einem sehr niedrigen Kostenaufwand ein.

4.14. Das erklärte Ziel besteht darin, für freigesetzte EGKS-Arbeitnehmer alternative Beschäftigungsmöglichkeiten anzubieten; daher kann es im Interesse der Wirksamkeit dazu kommen, daß die Hilfe eher von der Durchführung und fortbestehenden Existenz von Projekten in Vorranggebieten abhängig gemacht wird anstatt von der tatsächlichen Schaffung von Arbeitsplätzen. Damit werden Probleme vermieden, die im Zusammenhang mit der Kontrolle hinsichtlich der Erfüllung der Verpflichtung des Begünstigten zur Schaffung einer bestimmten Anzahl von Arbeitsplätzen (siehe Ziffer 3.3. c ii) entstehen.

#### ZUSAMMENFASSUNG

4.15. Während in einigen Mitgliedstaaten immer noch Bedarf für Darlehen der Kommission zu bestehen scheint, zielt die wirkliche Nachfrage auf eine kostengünstige Finanzierung ab. Darlehen zu Marktsätzen sind in nahezu allen Mitgliedstaaten im Angebot; die Attraktivität der Kommissionsdarlehen liegt in der Verbindung von Zinszuschüssen vorzugsweise mit der Deckung des Wechselkursrisikos. Hinsichtlich des Verfahrens der Aufnahme von Anleihen für die Ausgabe von Darlehen stellt sich die Frage, ob das Pilotprojekt in Portugal nicht eine Initiative darstellt, die auch anderswo nutzbringend weiterentwickelt werden könnte. Die Verwaltung der Zinszuschüsse ließe sich durch Vereinfachung der Anspruchsbedingungen verbessern, wenn diese Bedingungen den Zielen des Instruments und den praktischen Gegebenheiten Rechnung tragen.

# Effizienz

## EINLEITUNG

4.16. Die Anleihe- und Darlehenstätigkeit ist nicht auf wirtschaftlichen Gewinn ausgerichtet, sondern auf die Erreichung der Ziele der Gemeinschaften. Da die von der Kommission an Darlehensnehmer nationaler oder internationaler Reputation gewährten Darlehen durch erstklassige Garantien gedeckt sind, ist das Ausfallrisiko sehr gering. Folglich spielen Befürchtungen beispielsweise bezüglich der Gewinnmarge, der Einziehbarkeit der Forderungen usw., die für Handelsbanken von größerer Bedeutung sind, im Falle der Kommission eine relativ unbedeutende Rolle. Hauptanliegen der Kommission sollte es sein zu gewährleisten, daß ihre Anleihe- und Darlehenstätigkeiten einen Beitrag zur vorgegebenen Zielsetzung dieser Finanzinstrumente leisten. Der Hof hat dementsprechend versucht, die Effizienz dieser Interventionsform unter diesem Aspekt zu bewerten.

## EGKS

4.17. Seit Gründung der EGKS haben die Darlehen nach Artikel 54 Absatz 1 EGKS-Vertrag erheblich zu Investitionen in der Kohle- und Stahlindustrie beigetragen. In den letzten Jahren führten jedoch aufeinanderfolgende Krisen und Rezessionen in beiden Industriezweigen zu größeren Interventionen durch die Mitgliedstaaten, die vorwiegend auf Rationalisierung der Kapazitäten und auf Produktivitätsverbesserung ausgerichtet waren. Die Konsequenzen kommen in der starken Zunahme der Sozialmaßnahmen für diese Industrien zum Ausdruck, an denen sich die Gemeinschaft beteiligt. Darlehen nach Artikel 54 sind eher für expandierende Industrien als für rezessive Industrien gedacht. Einige Mitgliedstaaten sind auch weniger gewillt, für Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten und mit ungewisser Zukunft akzeptable Garantien bereitzustellen. Folglich zeigte sich bei der Inanspruchnahme von Darlehen eine Tendenz zur Stagnation; eine sporadische Nachfrage entstand vorwiegend als Reaktion auf von Zeit zu Zeit durch die in einzelnen Mitgliedstaaten eingeführten wirtschaftspolitischen Maßnahmen.

4.18. Zu anderen EGKS-Darlehen hat der Hof kürzlich in seinen Berichten (Anhang zu den EGKS-Jahresberichten 1986 und 1987) über die Rechnungsführung und das Finanzgebaren der Europäischen Gemein-

schaft für Kohle und Stahl die Effizienz der Kohleverbrauchsregelung und der Verfahren im Bereich der Arbeiterwohnungen beanstandet. Aus den Ende 1987 erstellten Statistiken über die im Rahmen des Umstellungssystems (nach Artikel 56 Absatz 2) geschaffenen Arbeitsplätze geht hervor, daß das System zwar zur Schaffung von wesentlich mehr Arbeitsplätzen beigetragen hat als erwartet (59 000 gegenüber geschätzten 29 000); die Anzahl der auf diesen Plätzen beschäftigten ehemaligen EGKS-Arbeitnehmer ist aber sehr gering (4 000). Die Genauigkeit dieser Zahlen wird natürlich durch die Bemerkungen in Ziffer 3.3. c ii) bewertet. Es sollte auch bedacht werden, daß die EGKS-Regelung in vielen Mitgliedstaaten im Zusammenwirken mit nationalen Initiativen dieser Art und hauptsächlich in Verbindung mit Handelsbanken angewandt wurde.

4.19. Viele der vom Hof in den letzten Jahren geprüften Projekte waren vor der Entscheidung über die Gewährung von EGKS-Darlehen und/oder Zinszuschüssen begonnen worden. Daraus ergibt sich die Frage, ob diese Vorhaben auch ohne Unterstützung dieser Art hätten durchgeführt werden können. Dagegen wurden Zuschüsse von den Finanzmittlern hauptsächlich deshalb geschätzt, weil sie eine Auswirkung auf das die eigenen Mittel des Finanzmittlers einbeziehende Finanzierungspaket hatten. So gab ein Finanzmittler mit erheblicher Beteiligung seiner eigenen Mittel an, daß die Hilfe beantragt würde, um mit dem Angebot seiner Konkurrenten gleichziehen zu können. Mehr als ein Finanzmittler stellte fest, die Genehmigungsentscheidung für Zuschüsse würde sich materiell auf ihre Bewertung des Handelsrisikos nicht auswirken. Wären für Vorhaben die Zuschüsse notwendig, um deren Durchführung zu gewährleisten, so würden diese Vorhaben vom Finanzmittler nicht unterstützt.

## EURATOM

4.20. Die Effizienz der Euratom-Darlehen ist schwer festzustellen. Angesichts der Skala der Euratom-Vorhaben und der politischen, wirtschaftlichen und umweltpolitischen Argumente, die damit verbunden sind, kann man kaum behaupten, daß der Euratom-Beitrag (bis zu 20 % der Projektkosten) für die Umsetzungsentscheidung von größerer Bedeutung war. Gemessen an der Zielsetzung der ursprünglichen Rechtsvorschriften könnte man diese Darlehen

jedoch als effizient ansehen, sofern dadurch die erforderlichen Mittel kostengünstiger zur Verfügung gestellt werden als durch andere Finanzquellen. Eine abschließende Antwort auf diese Frage ist nicht möglich, aber die über Jahre verteilte Stärke der Nachfrage ist ein Hinweis darauf, daß die Kommission auf dem Markt zumindest wettbewerbsfähig war. Man könnte daher vermuten, daß dieses System — wenn auch nur in geringem Maße — zur Erreichung derjenigen Ziele beigetragen hat, die sich diese Energiepolitik zum Zeitpunkt ihrer Einführung gesetzt hatte. Ihre derzeitige Effizienz spiegelt sich in der niedrigen Inanspruchnahme der entsprechenden Darlehen in den letzten Jahren wider.

#### NGI

4.21. Soweit dem Hof bekannt ist, wurde kein Versuch unternommen, die Effizienz der NGI-Darlehen zu ermitteln. Beispielsweise besteht eines der vorrangigen Ziele des NGI darin, Arbeitsplätze zu schaffen; die Statistiken der Kommission enthalten aber lediglich Angaben über Arbeitsplätze, die vermutlich geschaffen werden, anstelle von Angaben über tatsächlich geschaffene Arbeitsplätze, und dies gilt sogar noch nach rund 10jährigem Funktionieren dieses Systems. Der Hof stellte ebenfalls fest, daß der Wirkungsgrad des NGI in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich war. Vier Mitgliedstaaten nahmen NGI-Mittel überhaupt nicht in Anspruch, und dieses Instrument hatte dementsprechend in diesen Gebieten keinerlei Wirkung. Zwei weitere Mitgliedstaaten hatten sich bis zum 31. Dezember 1988 am NGI IV, dem neuesten Instrument, nicht beteiligt; von den Mitgliedstaaten, die sich beteiligt haben, hatte zum fraglichen Zeitpunkt ein Mitgliedstaat mehr als 60 % der ausgegebenen Darlehen erhalten. Diese ungleiche Verteilung der NGI-Darlehen, die zu denselben Bedingungen wie EIB-Darlehen vergeben werden, ist ein Hinweis darauf, daß diese Darlehen keinen spezifischen Vorteil hinsichtlich ihrer Marktplazierung bieten und daß ihre Attraktivität eher der Wirtschaftspolitik bestimmter Mitgliedstaaten zu verdanken ist (beispielsweise Deckung des Wechselkursrisikos) als den ureigensten Eigenschaften dieses Instruments.

#### ZUSAMMENFASSUNG

4.22. Es gibt ganz sicherlich Belege dafür, daß die Kommissionsprogramme beispiels-

weise zur Schaffung von Arbeitsplätzen beigetragen haben; es ist aber keineswegs klar, ob der Beitrag der Gemeinschaft den ursächlichen Anreiz geboten hat oder ob er schlicht andere Formen der Finanzierung ersetzte, mit denen der Zweck in jedem Fall ebenso erreicht worden wäre. Um sicherzustellen, daß die Gemeinschaftsziele so effizient wie möglich erreicht werden, sollte die Kommission ihre Verfahren zur Überwachung und Evaluierung der ihr vorliegenden Informationen zu Vorhaben, die mit Hilfe der verschiedenen Finanzinstrumente der Gemeinschaft finanziert werden, überarbeiten.

### 5. ANLEIHE „JEAN MONNET“

5.1. Im Juni 1988 legte die Kommission die „Jean-Monnet“-Anleihe in Höhe von 500 Mio ECU auf, die als „Prüfstein“ für diese Währung dienen sollte. Aus den diesbezüglichen Verlautbarungen der Kommission ist zu schließen, daß sie sich hierbei von politischen Überlegungen leiten ließ, denen sie höchste Bedeutung beimaß; dafür, daß die Kommission politischen Erwägungen Vorrang einräumte, war sie bereit, das finanzielle Risiko zu übernehmen

- a) für die Kosten infolge der Beibehaltung von Mitteln auf Abruf auf kurzfristigen Depots, während für die Anleihen langfristige Zinszahlungen zu leisten sind, sowie
- b) für Verluste, die letztendlich entstehen, wenn ein Teil der aufgenommenen Gelder nicht zu Bedingungen, die zumindest denen der Anleihebedingungen entsprechen, als Darlehen weitervergeben werden kann.

5.2. Um dieses Risiko zu mindern, hat die Kommission besondere finanztechnische Verfahren angewandt. Es läßt sich z. Zt. noch nicht feststellen, ob diese Maßnahme für die Kommission, die EIB (die für die finanziellen Ergebnisse des NGI-Liquiditätshaltungssystems verantwortlich ist) und schließlich für die Endempfänger der aus dieser Anleihe gewährten Darlehen zusätzliche Kosten verursacht hat. Es wäre sogar denkbar, daß sich durch eine unvorhergesehene Entwicklung der Zinssätze auf dem Markt für die notgedrungen auf Depots verwahrten Beträge ein Gewinn ergibt.

### 6. ALLGEMEINE BEMERKUNG

6.1. Die vorstehenden Ausführungen veranlassen den Hof zu der allgemeinen

Schlußfolgerung, daß die Anleihe- und Darlehenstätigkeit der Kommission sich im Verlauf der Jahre erheblich weiterentwickelt hat. Diese Entwicklung war durch die sich ändernden politischen Zielsetzungen der Gemeinschaft sowie die Änderungen der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bedingt und führte zu einer Anpassung der strukturellen Zweckbestimmung der Darlehens- und Anleihetätigkeit der Gemeinschaft sowie zur Anwendung neuer Funktionsmechanismen. In diesem Zusammenhang stellt der Hof folgendes fest:

- a) Die Kundschaft der Kommission und des NGI-Instruments der EIB verlagerte sich von vorwiegend industriellen oder halbstaatlichen Organisationen, die direkte Darlehen empfangen, auf überwiegend Bankinstitute, die als Finanzmittler für Globaldarlehen in Anspruch genommen werden.
- b) Die Refinanzierungstätigkeit nahm im Zuge der Ausnutzung der Entwicklung der Märkte zu.
- c) Der Umfang der Darlehen erlebte vergleichsweise eine Stagnation.
- d) Einige Transaktionen erhielten einen bankorientierten Charakter, d. h. Refinanzierung der NGI-Anleihen, ohne daß die Gewinne an die Endempfänger weitergegeben werden.
- e) In bestimmten Fällen werden Anleihen aufgenommen, ohne daß Darlehensanträge vorliegen, obwohl die ordnungsgemäße Genehmigung für Anleihen bei allen Instrumenten an das Vorliegen von Darlehensanträgen gebunden ist.
- f) Dem Grad des Erreichens der für diese Instrumente vorgegebenen Ziele wird eine geringe Priorität eingeräumt.

## 7. EMPFEHLUNGEN

7.1. Nach Auffassung des Hofes sollten die Anleihe- und Darlehensinstrumente der Gemeinschaften weiterhin zur Förderung der Gemeinschaftsziele dienen. Allerdings sollten die Arbeitspraktiken besser organisiert werden. Die Zusammenarbeit mit der EIB ist erforderlich, um die Gefahr der Doppelarbeit zu vermeiden. Nach Ansicht des Hofes sollten Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit der Leistungen sowie zur Bemessung ihres Erfolgs im Hinblick auf die

Erreichung der für die einzelnen Instrumente vorgegebenen Zielsetzungen eingeleitet werden.

### 7.2. Dementsprechend empfiehlt der Hof:

- a) Man sollte sich an das Prinzip halten, daß Anleihen nicht ohne Nachfrage aufgenommen werden können und daß die Gewinne der Refinanzierungsoperationen an die Endempfänger weitergegeben werden.
- b) Die Kommission sollte die Möglichkeit einer Verbesserung der Wirksamkeit der EGKS-Darlehensoperationen durch die Ausweitung des Pilotprojekts in Portugal auf andere Mitgliedstaaten prüfen. Im Rahmen einer solchen Entwicklung könnten die Mitgliedstaaten ermittelt werden, die lediglich Zinszuschüsse beantragt haben, wodurch die Anleihe- und Darlehenstätigkeit rationeller gestaltet werden könnte.
- c) Im Zusammenwirken mit Buchstabe b) ließe sich die Verwaltung der Zinszuschüsse vereinfachen. Dabei sollte u. a. auf folgende Punkte geachtet werden:
  - i) Die Anspruchsberechtigung für Hilfen sollte an die Durchführung und an das Fortbestehen von Vorhaben in Vorranggebieten unter der Voraussetzung gebunden sein, daß damit automatisch eine Schaffung von Arbeitsplätzen verbunden ist.
  - ii) In geeigneten Fällen sollte eine Vorfinanzierungshilfe gewährt werden, um Finanzmittlern zu ermöglichen, einen Nettozinssatz auf ihre Darlehen in Anrechnung zu bringen.
  - iii) Die Gemeinschaftshilfe sollte möglichst mit nationalen oder sonstigen Gemeinschaftsinitiativen verbunden werden.
  - iv) Der Anreiz für die Inanspruchnahme von Zinszuschüssen sollte durch eine Staffelung der Zinssätze als Anerkennung von Vorhaben mit besonderem Gemeinschaftsinteresse verbessert werden.
  - v) Der Umfang der Berichte von Agentbanken und/oder Endempfängern sollte reduziert werden.
- d) Ganz allgemein sollte der Bedarf an Darlehen und/oder Zinszuschüssen ermittelt und Strategien verabschiedet werden, mit denen der Bedarf in möglichst effizienter Weise gedeckt werden kann.

D  
E



- e) Angesichts der rationalisierten Verwaltung und Berichterstattung sollte mehr Mühe darauf verwandt werden, die Wirkungen der Gemeinschaftsinterventionen zu ermitteln. Mit Hilfe von wirtschaftlichen und statistischen Analysen könnte sogar nur anhand von Stichproben im Vergleich zur Vorausschätzung der tatsächliche Einfluß der EGKS- und

NGI-Finanzinstrumente festgestellt und angegeben werden, wo und wie die Gelder in Zukunft eingesetzt werden sollten.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 10. Mai 1990 angenommen.

*Für den Rechnungshof*  
**Aldo ANGIOI**  
*Präsident*

Kommission der Europäischen Gemeinschaften

## **Moderne Betriebsführung im Steinkohlenbergbau**

**Informationstagung:  
Mehr Leistung  
durch Technologie**

Herausgegeben von F. W. Kindermann



Verlag Glückauf GmbH

---

## **MODERNE BETRIEBSFÜHRUNG IM STEINKOHLENBERGBAU**

---

*Informationstagung: Mehr Leistung durch Technologie*

*Herausgegeben von F. W. Kindermann*

*Veröffentlicht für die KEG durch: Verlag Glückauf GmbH  
Postfach 103945  
D-4300 Essen 1*

**EUR 12101**

**ISBN 3-7739-0545-0**

**407 S.**

---

### **INHALTSVERZEICHNIS**

*Fernsteuerung und Fernüberwachung*

*Informationssysteme für den Betrieb*

*Informationssysteme für Planung und Zuverlässigkeit*

---

# Court of Auditors

## *Special report No 30/90 on ECSC, Euratom and NCI loans and borrowings of the Communities*

OBSERVATIONS PURSUANT TO ARTICLE 206a, PARAGRAPH 4, OF THE EEC TREATY  
AND ARTICLE 78f, PARAGRAPH 4, OF THE ECSC TREATY

### 1. INTRODUCTION

#### *General*

1.1. The Commission of the European Communities is empowered, under the terms of the Treaties and other legislation, to borrow funds in order to make loans for specified purposes. The current level of activity is of the order of ECU 3 000 million per annum (refinancing included). The balance of borrowings outstanding at 31 December 1989 was almost ECU 16 000 million.

1.2. From the Community's point of view, the practice of borrowing funds to make loans offers the considerable advantage of gaining the maximum impact on Community objectives at minimum cost. The proceeds of borrowing can be on-lent at rates calculated to cover the cost of borrowing together with the associated administrative costs. The return by way of interest and capital on loans can be utilized to service the original borrowings. As a result, no residual cost should fall on the Community. For the system to operate properly, however, it is essential that the Community's efforts in this direction should at least be competitive with other sources of investment finance such as commercial banks while remaining consistent with its own objectives.

1.3. The Court of Auditors has reviewed the Commission's management of these significant resources with particular attention to the economy and efficiency of the operations involved and the effectiveness of this form of intervention.

1.4. The Court does not question that the Commission should continue to retain responsibility for the loans and borrowing activities of the Commission as an independent means of intervention.

#### *Scope*

1.5. The Court's audit was concentrated on loans under Articles 54 and 56 of the ECSC Treaty, Euratom loans, New Community Instrument loans and borrowings under all three instruments. The Court's investigation related essentially to the instruments which provide the European Commission with the power to finance loans by borrowings. Accordingly, it did not cover loans from the European Investment Bank's (EIB) own resources or loans financed from the general budget of the European Communities. Nor did it cover loans and borrowings under the EEC Balance of Payments instrument although they are mentioned in this report for the sake of statistical and chronological completeness. As there was no agreement prior to June 1989 between the EIB, the Commission and the Court regarding the procedures for the implementation of the Court's on-the-spot audit of loan operations managed under mandate by the EIB, no on-the-spot tests were carried out in respect of Euratom and NCI loans.

#### *Audit approach*

1.6. The study consisted of a review of the evolution of this activity since its inception in 1953; a systems-based examination of the current management of loans and borrowings; a series of missions to recipients of loans in some Member States supported by a wider circularization of customers throughout the Community; and an evaluation of the findings in terms of the objectives of the study. Account was also taken of the work of the Court in this field in recent years, particularly the 1982 special report on this subject.<sup>1</sup> It should be noted,

<sup>1</sup> OJ C 319, 6.12.1982.

**TABLE 1**  
**Analysis of ECSC loans from borrowed funds**

(million ECU)<sup>1</sup>

	Disbursed to 21.12.1960 (estimate)	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
I. <i>Investments (Article 54)</i>																														
Coal industries	133.45	1.2	6.6	4.3	23.2	31.5	18.7	8.6	23.8	6.8	—	17.5	7.6	54.2	62.2	160.9	179.9	216.9	262.5	237.6	233.2	30.6	256.3	257.2	12.7	—	103.6	283.2	—	43.4
Iron-ore mines	22.25	—	7.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	76.3	18.7	2.0	—	—	—	71.7	—	138.9	114.5	—	20.0	—	—
Steel industries	57.4	11.2	43.3	23.9	82.3	29.0	49.4	36.7	36.8	33.8	12.1	45.2	133.6	223.2	250.5	67.1	726.3	474.8	366.3	316.4	424.0	223.6	139.9	222.2	268.5	424.6	661.2	109.7	388.9	152.2
Thermal power-stations	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1.8	4.3	7.1	0.6	11.3	—	—	—	35.1	41.1	90.0	26.6	40.9	128.4	65.8	60.8	8.7	123.3	9.1	—
Other	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2.9	1.3	—	9.6	6.1	50.9	10.6	55.4	30.0	26.0	103.5	37.1	30.0
Total investments	213.1	12.4	56.9	28.2	105.5	60.5	68.1	45.3	60.6	40.6	13.9	67.0	148.3	278.0	324.0	228.0	982.5	713.3	667.2	595.1	756.8	286.9	559.7	618.4	541.3	629.9	799.5	639.7	435.1	225.6
II. <i>Industrial reconversion (Article 56)</i>	—	—	4.0	3.3	15.0	5.5	10.8	26.5	32.8	23.7	16.2	44.7	32.4	2.8	49.4	58.3	63.1	16.4	113.3	59.1	266.1	86.0	162.8	139.5	247.5	363.4	243.5	304.3	451.7	458.5
III. <i>Workers' housing (Article 54(2))</i>	20.1	2.0	1.6	14.2	2.1	—	—	—	—	1.1	—	—	0.8	0.8	0.4	0.5	4.0	1.7	1.4	3.9	3.3	5.3	2.0	10.4	16.9	10.4	8.4	13.5	9.0	5.7
Total (I + II + III)	233.2	14.4	62.5	45.7	122.6	66.0	78.9	71.8	93.4	65.4	30.1	111.7	181.5	281.6	373.8	286.8	1 049.6	731.4	781.9	658.1	1 026.2	378.2	724.5	768.3	805.7	1 003.7	1 051.4	957.5	895.8	689.8

<sup>1</sup> Until 1975 million UA. 1976-80 million EUA.

however, that this report differs from the previous report in two important respects. Firstly, the 1982 report did not include the ECSC in its scope. Secondly, that report was mainly descriptive and critical of the establishment and management structure of the more recent mechanisms while this report concerns itself more with the day-to-day management and the practical effects of loans and borrowing activities.

## 2. EVOLUTION OF THE INSTRUMENTS

### *Loans granted under the ECSC Treaty*

2.1. Article 49 of the Treaty provides the ECSC with the power to contract borrowings as one means of funding the activities covered by the Treaty. Article 51 specifies, *inter alia*, that the High Authority/Commission may not use funds obtained by borrowing except to grant loans and that the High Authority/Commission shall not itself engage in the banking operations which its financial tasks entail.

2.2. Since the ECSC was not endowed with any capital at its inception in 1951, the first borrowings were conducted under special arrangements. In order to establish its creditworthiness and obtain access to money markets, the institution allocated part of the resources from a levy over the first years of its life to a guarantee fund. By 1961, the ECSC was able to dispense with the special arrangements and use its own assets to guarantee borrowings. Since that time, the ECSC has operated freely on financial markets, raising funds by public issue or by private loans from banks. It is ranked as a borrower of first-class status.

2.3. The funds raised by borrowings were used initially to co-finance investments in the coal and steel industries under Article 54(1) of the Treaty, with a small allocation to a workers' housing scheme in these industries. Table 1 shows the evolution of ECSC lending activity since 1960, the date from which consistent and comparable statistics were maintained. This indicates the substantial contribution to investment, particularly in the earlier years, and the growth in reconversion loans under Article 56 of the Treaty latterly. This trend is represented graphically in Table 2, which shows, in percentage terms, the share of

total lending allocated to the various measures. Loans granted under Articles 54 and 56 may attract an interest subsidy financed out of the operational budget of the ECSC. The following subsidy rates are applied:

- (a) investment loans, 3%;
- (b) reconversion loans:
  - (i) direct loans, 2%;
  - (ii) global loans, 3%;
- (c) coal-consumption loans, ECU 3 per tonne of coal consumed.

Table 3 shows the volume of interest subsidies for 1981-89.

### *Loans granted under the EEC Treaty*

#### BALANCE OF PAYMENTS LOANS

2.4. By 1975, loans and borrowings under the ECSC Treaty were well established, to the extent that the Community could be regarded, in effect, as an industrial development financing institution for the coal and steel industries. That year saw the next important development with the introduction of the loan mechanism designed to support the balance of payments of Community Member States (BP).<sup>1</sup> This measure was devised in response to the economic crisis caused by the increase in the prices of petroleum products. It provided, subject to economic policy conditions determined by the Council, for the relending to Member States of funds borrowed by the Community on the authorization of the Council. This mechanism has been amended twice. In 1985 the upper limit was raised from ECU 6 000 to 8 000 million. In 1988, under a new Regulation,<sup>2</sup> the Council merged this mechanism with the medium-term financing facility — the other instrument for providing balance of payments support to Member States. The upper limit for loans granted under the new mechanism was set at ECU 16 000 million, EC 14 000 million of which are normally financed by loans floated by the Community on the international capital markets.

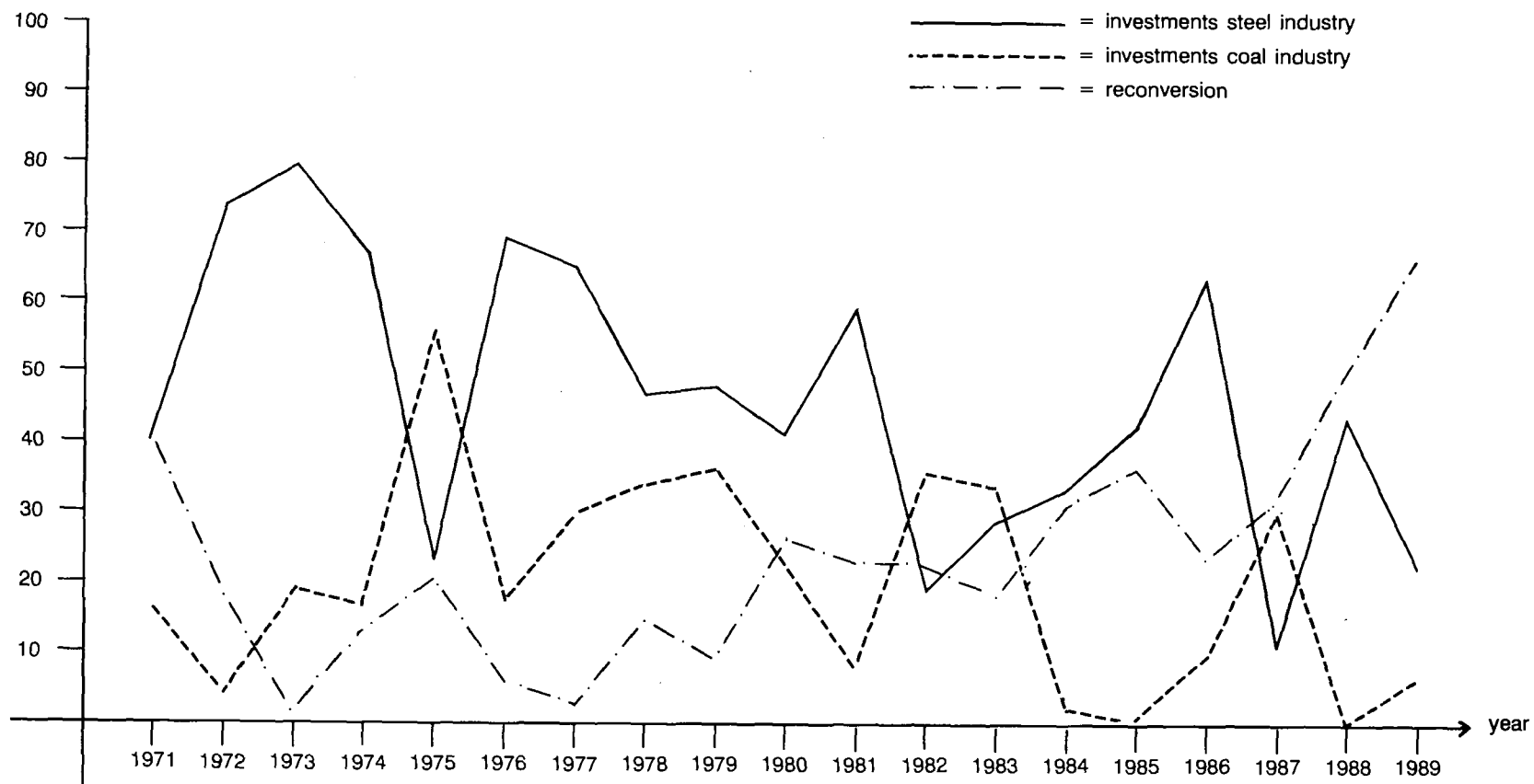
<sup>1</sup> Council Regulation (EEC) No 397/75 of 17 February 1975, OJ L 46, 20.2.1975.

<sup>2</sup> Council Regulation (EEC) No 1969/88 of 24 June 1988, OJ L 178, 8.7.1988.

**TABLE 2**  
**Analysis of ECSC loans from borrowed funds**

Percentage of  
total loans from  
borrowed funds

% of total funds



**TABLE 3**  
**ECSC interest subsidies approved, 1981-89**

(million ECU)

Article	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Total
54(1) — Investment	7.0	5.8	1.7	3.3	—	1.1	—	—	—	<b>18.9</b>
54(2) — Coal consumption	—	1.2	11.9	17.6	3.8	13.2	8.0	7.0	—	<b>62.7</b>
56(2) — Reconversion	26.2	38.9	44.0	63.0	60.0	70.5	40.3	55.3	60.7	<b>458.9</b>
<b>Total</b>	<b>33.2</b>	<b>45.9</b>	<b>57.6</b>	<b>83.9</b>	<b>63.8</b>	<b>84.8</b>	<b>48.3</b>	<b>62.3</b>	<b>60.7</b>	<b>540.5</b>

#### EURATOM LOANS

2.5. As a further reaction to the energy crisis the Council, in 1977, gave the Commission power, on behalf of the European Atomic Energy Community (Euratom), to borrow funds for the purpose of making loans for the financing of nuclear power-stations.<sup>1</sup> The current ceiling for such loans is ECU 3 000 million.

#### NEW COMMUNITY INSTRUMENT LOANS

2.6. Perhaps the most significant development concerning loans and borrowings occurred in 1978 when the Council approved the first interventions under the New Community Instrument (NCI). In order to stimulate economic activity and to take maximum advantage of the Community's standing on financial markets, the Commission was empowered to contract borrowings, the proceeds of which were to be lent to finance investment projects with certain specified objectives. To date the Council has approved four successive NCI programmes to a combined ceiling of ECU 5 650 million<sup>2</sup> together with two emergency programmes for the reconstruction of regions affected by earthquakes in Italy and Greece,<sup>3</sup> of which ECU 611 million and ECU 80 million respectively were financed by the NCI. A Commission proposal for a fifth NCI programme did not receive Council approval.

<sup>1</sup> Council Decision 77/270/Euratom of 29 March 1977, OJ L 88, 6.4.1977.

<sup>2</sup> Council Decision 78/870/EEC of 16 October 1978, OJ L 298, 25.10.1978;  
Council Decision 82/169/EEC of 15 March 1982, OJ L 78, 24.3.1982;  
Council Decision 83/200/EEC of 19 April 1983, OJ L 112, 28.4.1983;  
Council Decision 87/182/EEC of 9 March 1987, OJ L 71, 14.3.1987;

<sup>3</sup> Council Decision 81/19/EEC of 20 January 1981, OJ L 37, 10.2.1981;  
Council Decision 81/1013/EEC of 14 December 1981, OJ L 367, 23.12.1981.

#### EUROPEAN INVESTMENT BANK

2.7. Although the activities of the EIB, other than its role as an agent of the Commission, are not covered by this study, the EIB is, in fact, an important constituent of the loan and borrowing instruments of the Communities. Established in 1958 under the Treaty of Rome, the EIB has become a highly significant source of development and investment finance. Its activity supplements and complements the interventions not only of the other loan and borrowing instruments but also those of the structural Funds of the Communities. It pioneered the increasingly popular technique of global loans whereby large loans are made to recognized financial institutions for allocation, as smaller sub-loans, to approved projects.

#### ADMINISTRATION OF THE EEC LOAN INSTRUMENTS

2.8. The EEC loans and borrowings are administered on an extra-budgetary basis and are set out in the balance sheet of Community assets and liabilities.

2.9. The Commission has a direct legal obligation to service and repay borrowings contracted by it on behalf of the EEC. For this purpose the Commission's section of the general budget includes token entries which represent the budgetary guarantee for the EEC borrowing mechanisms as a precaution against any possible default by beneficiaries of the loans and primary guaranties.

2.10. BP loans are granted by the Council, the European Monetary Cooperation Fund<sup>4</sup> making the necessary arrangements for the administration of the loans.

2.11. Euratom loans are granted by the Commission and administered by the EIB as the Commission's agent.

<sup>4</sup> Council Regulation (EEC) No 3181/78 of 18 December 1978, OJ L 379, 30.12.1978.



2.12. In the case of NCI loans, the Commission decides on the eligibility of projects while loans are granted and managed by the EIB under mandate from the Commission and at the latter's risk. In so doing, the EIB is required to exercise the same care as it would in operations involving its own resources.

2.13. The borrowings for all three EEC loan instruments are contracted by the Commission. In the case of NCI borrowings, the proceeds are, in most instances, transferred to a treasury account held and operated by the EIB at its own risk. All operations involving these loans are carried out through this treasury. On the other hand, a number of NCI borrowings are re-lent directly on a back-to-back basis, which consists of re-lending the same amount in the same currency for the same term.

#### SUMMARY

2.14. At 31 December 1989 therefore the Communities had a variety of loan and borrowing instruments at their disposal for contributing to the achievement of their economic and social objectives. These range from the strictly sectoral (ECSC, Euratom), to the more flexible NCI and EIB mechanisms, to the particular economic context of BP loans. The utilization of these measures is demonstrated in Table 4 which records the annual level of activity for each instrument from 1975 (when the first of the new measures was introduced) to 1989.

### 3. OBSERVATIONS OF THE MANAGEMENT OF THE INSTRUMENTS

#### *Introduction*

3.1. The Commission is as mentioned responsible for contracting borrowings in response to the demand for loans for all three EEC loan instruments. It is directly responsible for the management of ECSC loans and has overall responsibility for NCI and Euratom loans, even if day-to-day management is performed by the EIB.

3.2. In order to test the quality of the Commission's management, the Court adopted an approach which consisted of:

- (a) the evaluation and testing of the various systems established by the Commission to discharge its responsibilities;
- (b) visits to and circularization of selected

clients in order to obtain an impression of the Commission's relationships with its customers.

#### *Systems assessment*

3.3. The systems for the control of borrowings, loans and interest subsidies granted on the latter were identified, assessed and tested. The borrowings system is common to all three instruments and, since loans can be made only from borrowings, it was decided to base the tests on a random sample of borrowings between 1985 and 1988 for each instrument, weighted to take account of relative volumes. A sub-sample of the associated loans was taken in order to test controls on lending and, where applicable, interest subsidies. The results of these tests are as follows:

- (a) the Court's findings regarding the borrowings are presented in its annual report concerning the financial year 1988.<sup>1</sup> In this report the Court recommended that the system should be improved and that tighter controls should be imposed to ensure that the improved system is applied in practice. The Court notes that the Commission has already begun to take steps, and has undertaken to take others to improve the transparency and the effectiveness of the existing rules regarding borrowings, whilst at the same time continuing to ensure that the Directorate-General concerned enjoys the requisite degree of autonomy;
- (b) the systems for authorization and disbursement of loans under all three instruments were identified and tested by means of the respective sub-samples. In general, the systems were sound and key controls had operated properly in the cases in the sample. Further tests on the Commission's management of ECSC loans after disbursement were performed, both at the Commission and at financial institutions receiving global loans for on-lending at the latter's risk to final beneficiaries. The Court found that the management of loans, both by financial institutions and the Commission, was carried out to an acceptable standard;

<sup>1</sup> OJ C 312, 12.12.1989.

**TABLE 4**  
**Loans and borrowings in the Community 1975-89**

(million ECU)

ECU-rate at the end of the year	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>I. Borrowings received</b>															
ECSC	731	956	729	981	837	1 004	325	712	750	822	1 265	1 517	1 487	880	913
Balance of payments	—	1 249	571	—	—	—	—	—	4 247	—	2 692	862	860	649	—
Euratom	—	—	99	72	153	181	373	363	369	214	344	488	853	93	—
NCI	—	—	—	—	178	305	339	566	1 617	967	860	541	611	1 058	522
Commission total	731	2 205	1 399	1 053	1 168	1 490	1 037	1 641	6 983	2 003	5 161	3 408	3 811	2 680	1 435
EIB	814	732	1 030	1 863	2 437	2 384	2 243	3 146	3 508	4 339	5 699	6 766	5 573	7 407	8 764
<b>Community total</b>	<b>1 545</b>	<b>2 937</b>	<b>2 429</b>	<b>2 916</b>	<b>3 605</b>	<b>3 874</b>	<b>3 280</b>	<b>4 787</b>	<b>10 491</b>	<b>6 342</b>	<b>10 860</b>	<b>10 174</b>	<b>9 384</b>	<b>10 087</b>	<b>10 199</b>
<b>II. Loans issued</b>															
ECSC	805	989	709	798	676	1 031	388	740	778	825	1 010	1 069	969	908	700
Balance of payments	—	1 249	571	—	—	—	—	—	4 247	—	—	862	860	—	—
Euratom	—	—	97	70	152	181	357	362	366	186	211	443	314	—	—
NCI	—	—	—	—	277	197	540	791	1 200	1 182	884	393	447	285	246
Commission total	805	2 238	1 377	868	1 105	1 409	1 285	1 893	6 591	2 193	2 105	2 767	2 590	1 193	946
EIB	917	947	1 391	1 966	2 281	2 724	2 524	3 446	4 146	5 007	5 641	6 678	7 003	9 118	11 556
<b>Community total</b>	<b>1 722</b>	<b>3 185</b>	<b>2 768</b>	<b>2 834</b>	<b>3 386</b>	<b>4 133</b>	<b>3 809</b>	<b>5 339</b>	<b>10 737</b>	<b>7 200</b>	<b>7 746</b>	<b>9 445</b>	<b>9 593</b>	<b>10 311</b>	<b>12 502</b>

*Sources:* Report on the borrowing and lending activities of the Community 1988 (SEC(89) 1625 final) and 1983 (COM(85) 413 final); EIB Annual Report 1988.

*Note:* The differences between the total figures relating to the Commission's borrowings and loan operations are due to the figures regarding borrowings including re-financing operations and to variations in the balance of undisbursed borrowings at the end of the year.

The differences between the figures relating to the EIB's borrowings and loan operations are due to the EIB's loan operations being financed from borrowings as well as from the EIB's own resources.

(c) ECSC interest subsidies are granted to projects satisfying certain conditions and subject to the availability of resources. Subsidies approved under the various articles in recent years are shown in Table 3. The Court has devoted considerable efforts during that time to examinations of the various programmes and its findings have been presented in its reports (Annexes to the annual ECSC reports) on the accounting and financial management of the European Coal and Steel Community. Tests conducted as part of this study indicated a welcome improvement in the management and control of these subsidies. In particular, prompt action was being taken to block or adjust interest subsidy payments when the necessary preconditions were not being met. Nevertheless, certain problems persist:

- (i) where global loans are concerned (Articles 54(2) and 56(2) of the ECSC Treaty), the sub-loans relate to capital projects but subsidies are granted as an incentive towards the achievement of objectives resulting from projects, i.e. increased coal consumption, job creation. The subsidy, nevertheless, is paid during the realization period of the project (i.e. before any results can be expected) on the basis that the benefits of the subsidy are most needed at that stage. However, when projects do not produce the anticipated results in terms of the scheme objectives, problems may arise in recovering subsidies already paid;
- (ii) the interest subsidy payable is based on periodic reports from sponsors of projects or, in the case of global loans, financial intermediaries. The Court established in the course of this study that little effective monitoring of information in these reports was carried out by the financial institutions. Details of coal consumed and jobs created provided by recipients of sub-loans were, with few exceptions, transmitted without verification to the Commission. The Court has previously criticized the Commission's failure properly to define the criteria governing entitlement to interest subsidy and both the Court and the Commission have discovered, as a result of their own

monitoring missions, cases where figures in periodic reports were difficult, if not impossible, to verify. The lack of effective monitoring by the financial institutions raises considerable doubts both as to the reliability of achievement, statistics, and the justification for the interest subsidy payments.

### *Relationship with clients*

3.4. When an organization such as the Commission provides a service such as loans and interest subsidies, a measure of the quality of that service can usefully be obtained from the beneficiaries. The Court accordingly decided to pursue this aspect in the course of missions arranged, principally, to test financial intermediaries' control of Commission funds (see paragraph 3.3(b)). Since only a limited number of institutions could be visited, it was decided to obtain a more representative sample by seeking the written views of the major recipients of both global and direct loans in as many Member States as possible.

3.5. Questionnaires were sent to 31 clients, of which 23 replied. In addition, missions were arranged to 10 other recipients of global loans. In total, therefore, replies were received from 33 of the Commission's major customers. The majority of correspondents simply answered the questions posed but some took the opportunity to elaborate, either on specific points or in general terms. On mission, it was possible to clarify some of the answers and to ask additional questions.

3.6. For the purpose of analysis, it was necessary to distinguish between replies from the banking sector (18) and replies from the industrial sector (15). The former, although they rated Commission loans of only moderate significance in their field of operation, enjoyed a good working relationship with the Commission. Such problems as were identified could be attributed mainly to the requirements of bureaucracy, but it was established on mission that even these had largely been eliminated in recent years. The relationship was clearly one of partnership. The industrial sector, on the other hand, accorded high significance to Commission loans but, while there appeared to be few serious problems, gave the impression of a strict banker/client relationship (see paragraph 6.1).

## Summary

3.7. The Court is pleased to note that there have recently been improvements in loans management and, in particular, in the control of interest subsidies. The Court also notes the Commission's undertaking to improve the transparency and effectiveness of the rules governing its borrowing activities, and understands that these new rules will receive Commission approval in the near future.

### 4. OBSERVATIONS AS TO ECONOMY, EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS

#### *Introduction*

4.1. Since the early 1960s, the Commission has been in a position to exploit its standing as a first-class borrower in financial markets to obtain funds for the ECSC at the best rates available. Initially, these funds were directed towards investment in the coal and steel industries but, latterly, increased emphasis has been given to stimulating investment intended to cope with the economic and social problems created by the crises in these industries (reconversion loans). The more recent instruments (BP, Euratom, NCI) have taken advantage of this favourable position also to provide funds for the purposes of these instruments. It is in this context, as a source of finance aiming to provide funds on the best terms available, that the economy, efficiency and effectiveness of the Commission's management has been considered by the Court.

#### *Economy*

4.2. There is no doubt that the Commission is in a favourable position to obtain the best terms available on world financial markets. The questions that this part of the study tries to answer are: 'Does the Commission in fact obtain the best terms and, when it does, are those terms reflected in the rates charged to customers?'

4.3. The answer to the first question was provided in Chapter 13 of the Court's annual report concerning the 1988 financial year, which indicated that due to shortcomings in the Commission's internal procedures, the best offer of funds was not always accepted by the Commission. However, as a result of this report the Com-

mission has taken and has promised positive steps to improve its internal procedures.

4.4. The answer to the second question posed above has been obtained from the views of customers. The general impression, both from interviews and the circularization of customers, is that Commission loans are competitive with other sources. A small number of customers, however, indicated that they considered that better terms were available elsewhere and, in the case of ECSC loans, that the interest subsidy was the main attraction.

4.5. Chapter 13 of the Court's annual report concerning the 1988 financial year refers, in paragraph 13.12, to 'arithmetical and methodological errors'. These are particularly evident in calculations of the total cost price ('prix de revient') of borrowings, the conditions to be applied to associated loans and the cost-benefit ratio of re-financing. Errors in these calculations can affect the issue price ('taux de versement') of loans and the interest rate charged on loans either initially or after re-financing. Simple arithmetical errors can have a random effect either increasing or reducing the cost to the customer (albeit, on occasion, substantially) but the Court discovered that the methodological errors resulted in an over-evaluation of costs and, accordingly, a higher charge than necessary to customers. The Court considers that the Commission should:

- (a) use actual costs where available, instead of estimates of fees and charges;
- (b) estimate fees and charges on the basis of previous similar cases. In this context, the Court also considers that the Commission should devise an index or databank of regular charges to facilitate accurate estimation;
- (c) establish 'internal rates of return' (IRR) for the purpose of actualizing costs arising in the future; and,
- (d) establish a sound methodology for dealing with re-financing operations, in order to avoid a lack of consistency and the impression of improvisation in the method applied to individual cases.

4.6. The Court has recalculated the possible cost to beneficiaries in eight cases, utilizing a standard formula for IRR and taking account of actual costs (where available) and realistic estimates. The results are presented in Table 5, in the form of an indication of the additional costs which the Commission could have spared its customers by establishing sound and reliable

**TABLE 5**  
**Recalculation of interest rates in selected cases in the Court's sample**

Amount of borrowing	Life	Over-evaluation of interest rate	Additional cost to beneficiary
HFL 18 million	15 years	0.98%	HFL 1.4 million
DM 200 million	7 years	0.12%	DM 1.2 million
LFR 800 million	5 years	0.09%	LFR 2.5 million
LFR 600 million	4 years	0.33%	LFR 11.5 million
DM 200 million	1 year	1.01%	DM 2.0 million
ECU 50 million	6 years	0.18%	ECU 0.4 million
USD 55.75 million	6 years	0.33%	USD 0.7 million
DM 250 million	10 years	0.22%	DM 4.1 million

methods as the basis for these complex calculations. The Commission has pointed out to the Court that it is in the process of devising a general methodology for the calculation of the cost price of borrowings and this general methodology will be annexed to the internal rules.

4.7. In addition to the above charges (and over-charges), borrowers under each instrument bear a margin designed to cover the associated administrative costs of the ECSC or the EIB (NCI and Euratom). It is also noted in this connection that most ECSC and NCI loans are global loans to financial intermediaries and that final beneficiaries (normally small and medium-sized enterprises) have to meet, in addition, the margin imposed by the intermediaries. Over the period 1985 to 1988 covered by the study, the Court noted that the ECSC margin was significantly higher than the EIB's margin on new loans. This margin, which, as the Court points out in its annual report concerning the 1988 financial year, is fixed by the Commission, and in the Court's view seems unreasonably high both in relation to the EIB's rate and to the costs which it was intended to cover. However, between November 1988 and March 1989, this margin was reduced three times and now stands at a level comparable with that of the EIB. The Court has not, as yet, been able to check its effect. But it is possible that the necessary action has been taken to correct a significant source of over-charging in the ECSC cases examined by the Court. The Court is unable to comment on the reasonableness of the EIB's margin since the EIB has refused to provide supporting evidence, despite successive requests.

4.8. In recent years, increased emphasis has been given to re-financing — in 1988, 53% of funds borrowed were for this pur-

pose and in 1989, 36%. This operation involves the premature redemption of existing borrowings in order to take advantage of better market conditions through replacement borrowings. Since, in the Commission's case, all existing borrowings have been allocated as loans and since the basic objective is to provide funds on the best terms available, the Court examined the extent to which the benefits of re-financing had been passed on to recipients of the original loans. These benefits can be substantial, even without taking account of the potential benefits indicated in paragraphs 4.5 and 4.6. The Court's sample revealed improvements in interest rates on borrowings ranging from 0.50-7.17 percentage points, with an average benefit of about 3.15 percentage points. After deduction of related costs, the interest rate charged on loans associated with re-financed borrowings was reduced by 2.5% on average. The Court observed, however, that no reduction was passed on in the case of loans made from the NCI Treasury. The benefits of re-financing the borrowings associated with such loans remained in the Treasury and accrued, ultimately, to the EIB.

#### SUMMARY

4.9. The above evidence indicates that the Commission's preferential place in the borrowing market does not always benefit the final beneficiaries because the advantage can be diminished by the Commission's additional costs when fixing the terms of loans, either original or after re-financing. Furthermore, the Court noted that the substantial benefits of re-financing are not passed on to the recipients of NCI global loans. The Court is of the opinion that the Commission must ensure that funds are

made available on the best possible market terms.

## *Efficiency*

4.10. This part of the report tries to establish whether there is a continuing need for lending facilities offered by the Commission, what form that need takes and whether the need is met in the most efficient way.

4.11. By far the largest part of the Commission's current lending activity, both under the ECSC and NCI, is in the form of global loans. The attraction to recipients of ECSC loans is that they can benefit from interest subsidies under Article 54(2) or 56(2) of the Treaty. The Court has been unable to establish the attraction of NCI loans since it did not, at the time of the audit, have access to the final beneficiaries. But, from the EIB's point of view, NCI loans provide a facility for clients in non-assisted areas in Member States, the EIB's own loans being directed mainly at the assisted areas.

4.12. The Commission's clients stressed the significance of interest subsidies. In some Member States, exchange risk cover was equally important and some clients whose Governments provided this facility maintained that there would be a continuing demand, even without interest subsidy. But, it is at least arguable that the volume of demand in some Member States would decline, if not cease, if the interest subsidies were abolished. The attraction of a subsidy is demonstrated in some Member States where institutions from which the Commission borrows will themselves borrow from the Commission, in order to obtain a subsidy. Indeed, in some cases, borrowed funds are simply returned to the lender with the benefit of the interest subsidy. In the Court's view the incidence of administrative costs associated with borrowing and lending in such cases is uneconomic. The Court does not ignore that the actual dispositions of the ECSC Treaty do not foresee the allocation of interest subsidies without corresponding ECSC loans. The Court invites the Commission to examine this situation.

4.13. In these circumstances, the Court attaches particular importance to a recent development in this area. At the instigation of the European Parliament, an amount of ECU 10 million was provided under the general budget of the EEC for the purpose

of providing interest subsidies in favour of investments aimed at increasing unemployment. The Commission decided in 1986 to utilize these resources by providing as a pilot project interest subsidies on loans granted in Portugal, not by the Commission but by certain Portuguese banks from their own resources. The initiative suffered some initial problems mainly through inexperience of this type of operation and a failure to properly assess the administrative difficulties involved. However, it was much appreciated by the banks involved and produced benefits for the Commission, in terms of its objectives, at a very low cost.

4.14. Since the declared objective is to encourage alternative employment opportunities for redundant ECSC workers, there may be a case, in the interests of efficiency, for relating the subsidy to the realization and continued existence of projects in priority areas rather than to actual job creation, thus avoiding the problems related to the control as to the fulfilment of the obligation for the beneficiary to create a specific number of jobs (see paragraph 3.3(c)(ii)).

## SUMMARY

4.15. While there may still be a need for Commission loans in some Member States, the real demand is for cheap finance. Loans at market rates are readily available in almost all Member States and the attraction of the Commission's loans lies in the interest subsidy combined, preferably, with exchange risk cover. With regard to the method of borrowing for on-lending the question arises if the pilot project in Portugal is not an initiative which could usefully be developed elsewhere. The administration of interest subsidies could be improved by a simplification of the conditions of entitlement which took account of the aims of the instrument and the circumstances encountered in practice.

## *Effectiveness*

## INTRODUCTION

4.16. The activity of borrowing and lending is undertaken not to make a commercial profit but as a means of achieving the objectives of the Communities. Since the Commission's loans are made to borrowers of national or international standing and are

protected by first-class guarantees, the risk of default is very low. Accordingly, concerns such as profit margins, the collectability of debts, etc., which are of major importance to commercial banks, are, in the Commission's case, relatively unimportant. The Commission's main concern should be to ensure that its loan and borrowing activities contribute to the professed objectives of the instruments. The Court has, accordingly, tried to assess the effectiveness of this form of intervention in these terms.

#### ECSC

4.17. Since the ECSC was established, loans under Article 54(1) of the Treaty have contributed significantly to investments in the coal and steel industries. In recent years, however, successive crises and recessions in both industries have resulted in major interventions by Member States mainly with a view to rationalization of capacity and improved productivity. The consequences are reflected in the vast increases in social measures for these industries, to which the Community contributes. As regards loans, the terms of Article 54 are designed for expanding industries rather than those in recession. Also, some Member States are less willing to provide acceptable guarantees for companies facing financial difficulties and uncertain futures. Accordingly, the volume of loans has tended to stagnate, the sporadic demand being generated mainly in response to the economic policies adopted, from time to time, by individual Member States.

4.18. As regards other ECSC loans, the Court has recently, in its reports (Annexes to the ECSC annual reports 1986 and 1987) on the accounting and financial management of the European Coal and Steel Community, criticized the effectiveness of the coal consumption and the workers' housing schemes. Statistics established at the end of 1987 on job creation under the reconversion scheme (Article 56(2)) suggest that while the scheme had contributed to the creation of substantially more jobs than estimated (59 000 compared with 29 000) the number filled by ex-ECSC workers was very small (4 000). The accuracy of these figures is, of course, qualified by the comments in paragraph 3.3(c)(ii). It should also be recognized that the ECSC scheme was, in many Member States, implemented in conjunction with national initiatives of this nature and mainly in association with commercial banks.

4.19. Many projects examined by the Court in recent years had started before the decision on the ECSC loans and/or interest subsidy had been taken. The question arises as to whether these projects could not have been carried out without this kind of support. While subsidy was appreciated by financial intermediaries, the reason was mainly because of its impact on a package of finance including the intermediaries' own resources. Indeed, one intermediary with substantial funds of its own indicated that the subsidy was required in order to match its competitors' terms. More than one intermediary stated that the decision to grant a subsidy would have no material effect in their assessment of commercial risk. If projects needed the subsidy to be viable, they would not be supported by the intermediaries.

#### EURATOM

4.20. The effectiveness of Euratom loans is difficult to assess. Given the scale of Euratom projects and the political, economic and environmental arguments associated with them, it could hardly be argued that the Euratom contribution (up to 20% of project costs) was of major significance in the decision to proceed. But, in terms of the objectives of the original legislation, these loans could be regarded as effective if they provided the necessary funds cheaper than other sources of finance. It is not possible to provide a conclusive answer to this question, but the level of demand over the years indicates that the Commission was at least competitive with the market. It could be argued, therefore, that this scheme has contributed, in a small way, to achieving the aims of the energy policy in force at the time of its introduction. Its current effectiveness is reflected in the low level of loans in recent years.

#### NCI

4.21. To the best of the Court's knowledge, no attempt has been made to assess the effectiveness of NCI loans. For example, one of the prime objectives of the NCI is to create employment yet the Commission statistics refer only to jobs estimated to be created rather than jobs actually created, even after the scheme has operated for some 10 years. The Court also noted that the degree of NCI penetration was uneven amongst Member States. Four Member States do not take NCI funds and



the instrument has, accordingly, had no effect in these areas. Two more had not participated in NCI IV, the latest instrument, up to 31 December 1988, and of those which had, one had received more than 60% of issues at that date. This uneven distribution indicates that NCI loans, which are issued on the same terms as EIB loans, enjoy no special advantage in the market place and that their attraction may owe more to the economic policies of particular Member States (as regards, for example, exchange risk cover) than to the intrinsic merits of the instrument.

#### SUMMARY

4.22. There is certainly evidence that the Commission programmes have contributed to, for example, the creation of employment, but it is not clear whether the Community contribution was the motivating force, or whether it simply replaced other forms of finance which would have achieved the objective in any event. In order to ensure that Community objectives are being achieved in the most effective manner, the Commission should review its procedures for monitoring and evaluating the information received in respect of projects funded by the various financial instruments of the Community.

### 5. 'JEAN MONNET' ISSUE

5.1. In June 1988, the Commission launched the 'Jean Monnet' issue amounting to ECU 500 million to serve as a 'benchmark' for this currency. From what it has said itself on the matter, it can be seen that it allowed itself to be guided by political considerations, to which it attributed superior importance, and as a consequence of giving political considerations priority the Commission was willing to run the financial risk of:

- (a) incurring the cost of maintaining funds on short-term deposit until required while paying long-term rates on the borrowing, and
- (b) ultimate loss if part of the funds raised could not be on-lent on terms at least equivalent to those of the borrowing.

5.2. In order to minimize this risk the Commission employed special financial techniques. It is as yet too early to determine whether this operation has involved any additional cost for the Commission, the EIB (which is responsible for the financial out-turn of the NCI Treasury) and ultimately, the final beneficiaries of loans from this borrow-

ing. Indeed, the fortuitous movement in market rates could even produce a gain on sums necessarily placed on deposit.

### 6. GENERAL OBSERVATIONS

6.1. The evidence presented above leads the Court to the general conclusion that the loan and borrowing activities of the Commission have significantly evolved over the years. This evolution is due to the changing policy objectives of the Communities and the changing of the political and economic environment and has resulted in an adaptation of the structural character of the loan and borrowing activities of the Community as well as the application of new operational mechanisms. The Court notes in this context:

- (a) the change in the character of the Commission's and the EIB's NCI clients, from predominantly industrial or quasi-governmental organizations receiving direct loans to, in the main, banking institutions acting as financial intermediaries for global loans;
- (b) the growth in the re-financing activity to take advantage of the evolution of the markets;
- (c) a relative stagnation in the volume of loans;
- (d) the banking nature of some transactions, e.g. re-financing of NCI borrowings without passing on the benefits to final beneficiaries;
- (e) the raising in particular cases of borrowings in the absence of a demand for loans, although the statutory authority for borrowings for all instruments is dependent on the demand for loans;
- (f) the low priority given to measurement of achievement in terms of the objectives of the instruments.

### 7. RECOMMENDATIONS

7.1 In the Court's opinion, the loan and borrowing instruments of the Communities should remain a means to further the objectives of the Communities. However, working practices could be better organized. Collaboration with the EIB is required in order to avoid the risk of duplication of effort. The Court considers that action is required to improve the economy and efficiency of the service and to measure its success in achieving the objectives of the various instruments.

7.2. The Court accordingly recommends:

- (a) that the Commission should comply with the basic principle that borrowings cannot be made without a demand for loans and that the benefits of refinancing operations should be passed on to final beneficiaries;
- (b) that the Commission examines the possibilities to improve the impact of the ECSC operations by extending the experience of the pilot project in Portugal to other Member States. Such a development would also identify the Member States which required only interest subsidies and thus streamline the borrowing and lending activity;
- (c) in association with (b) above, that the administration of interest subsidies should be simplified. Consideration should be given, *inter alia*, to:
  - (i) relating entitlement to a subsidy to realization of and continued existence of projects in priority areas on the assumption that job creation will follow automatically;
  - (ii) pre-funding subsidies, in appropriate cases, to enable intermediaries to charge a net interest rate on their loans;

- (iii) integrating the subsidies with national or other Community initiatives, where possible;
  - (iv) improving the incentive effect of subsidies by varying the rate in recognition of projects of particular Community significance;
  - (v) reducing the volume of reports from intermediaries and/or final beneficiaries;
- (d) that, in general, the need for loans and/or interest subsidies should be identified and policies adopted to meet that need in the most efficient manner;
  - (e) given a rationalization in administration and reporting, that more effort should be devoted to establishing the effects of Community interventions. Economic and statistical analyses, even on a sample basis, could establish the actual, as compared to the estimated, impact of ECSC and NCI finance and indicate where and how funds should be allocated in future.

This report was adopted by the Court of Auditors at a meeting held on 10 May 1990.

*For the Court of Auditors*  
Aldo ANGIOI  
President



**The certification of the contents  
(Mass fractions)  
of sulphur in six coals**

CRM 331 low volatile steam coal  
CRM 332 high volatile industrial coal  
CRM 333 coking steam coal  
CRM 334 anthracite  
CRM 335 flame coal  
CRM 336 high volatile steam coal



**THE CERTIFICATION OF THE CONTENTS  
(MASS FRACTIONS) OF SULPHUR IN SIX COALS**

CRM 331 low volatile steam coal  
CRM 332 high volatile industrial coal  
CRM 333 coking steam coal  
CRM 334 anthracite  
CRM 335 flame coal  
CRM 336 high volatile steam coal

*This report presents the preparation and the certification of the sulphur content of six coal reference materials: low volatile steam coal (CRM 331), high volatile industrial coal (CRM 332), coking steam coal (CRM 333), anthracite (CRM 334), flame coal (CRM 335) and high volatile steam coal (CRM 336), as well as the homogeneity and stability studies.*

*The analytical work leading to certification is also presented. The certified mass fractions for total sulphur in CRMs 331, 332, 333, 334, 335 and 336 respectively are: 4.99 mg.g<sup>-1</sup>, 9.61 mg.g<sup>-1</sup>, 13.44 mg.g<sup>-1</sup>, 16.09 mg.g<sup>-1</sup>, 50.8 mg.g<sup>-1</sup> and 32.90 mg.g<sup>-1</sup>.*

**1990 — VI, 35 pp., tab. — 21.0 × 29.7 cm**

**BCR Information series**

**EN**

**ISBN 92-826-1144-2**

**Catalogue number: CD-NA-12646-EN-C**

**Price (excluding VAT) in Luxembourg: ECU 5**

**Office for Official Publications of the European Communities,  
2 rue Mercier, L-2985 Luxembourg**

# Cour des comptes

## *Rapport spécial n° 3/90 relatif aux prêts et emprunts CECA, Euratom et NIC des Communautés*

OBSERVATIONS PRÉSENTÉES CONFORMÉMENT A L'ARTICLE 206 BIS, PARAGRAPHE 4,  
DU TRAITÉ CEE  
ET A L'ARTICLE 78 SEPTIMO, PARAGRAPHE 4, DU TRAITÉ CECA

### INTRODUCTION

#### *Remarques générales*

1.1. La Commission des Communautés européennes est habilitée, en vertu des traités et d'autres textes législatifs, à emprunter des fonds pour octroyer des prêts à des fins bien précises. Le niveau actuel de cette activité se situe autour de 3 000 millions d'écus par an (y compris les opérations de refinancement). Le solde des emprunts en cours au 31 décembre 1989 approchait les 16 000 millions d'écus.

1.2. Du point de vue de la Communauté, la pratique qui consiste à emprunter des fonds pour accorder des prêts offre, en principe, l'avantage considérable de servir au maximum les objectifs communautaires au moindre coût. Le produit des emprunts peut être reprêté à des taux calculés pour couvrir le coût des opérations d'emprunt ainsi que les coûts administratifs afférents. Le rendement des prêts sous forme d'intérêt et de capital peut être utilisé pour assurer le service des emprunts initiaux. Par suite, la Communauté ne devrait avoir à supporter aucun frais résiduel. Il est cependant essentiel, pour que le système fonctionne convenablement, que les actions de la Communauté dans ce domaine soient au moins concurrentielles par rapport à d'autres sources procurant des fonds d'investissement, comme les banques commerciales, sans qu'il y ait contradiction avec les objectifs communautaires.

1.3. La Cour des comptes a examiné la gestion par la Commission de ces ressources qui représentent un volume important; elle a consacré une attention particulière à l'économie et à l'efficacité des opérations en question ainsi qu'à l'efficacité de cette forme d'intervention.

1.4. La Cour ne remet pas en cause le fait que la Commission doit continuer à assumer la responsabilité des activités de prêts et emprunts en tant que moyen d'intervention indépendant.

#### *Étendue du contrôle*

1.5. Le contrôle de la Cour a été centré sur les prêts accordés en vertu des articles 54 et 56 du traité CECA, sur les prêts Euratom ainsi que sur les prêts relevant du nouvel instrument communautaire et sur les emprunts relatifs à ces trois instruments. L'enquête de la Cour a porté essentiellement sur les instruments qui permettent à la Commission des Communautés européennes de financer des prêts en contractant des emprunts. Par suite, ni les prêts accordés sur les ressources propres de la Banque européenne d'investissement (BEI), ni ceux qui sont financés par le budget général des Communautés européennes n'ont été étudiés. Il en va de même pour les prêts et emprunts relevant de l'instrument communautaire destiné au soutien des balances des paiements, bien qu'ils soient mentionnés dans le présent rapport pour des raisons d'exhaustivité statistique et de continuité chronologique. Étant donné qu'avant juin 1989 il n'existait aucun accord entre la BEI, la Commission et la Cour concernant les procédures relatives à la mise en œuvre du contrôle sur place des opérations de prêt gérées par la BEI en qualité de mandataire, les prêts Euratom et NIC n'ont pu faire l'objet d'aucune vérification sur place.

#### *Méthode de contrôle*

1.6. Les contrôleurs se sont proposé d'étudier l'évolution de cette activité depuis ses débuts en 1953 et ont donc effectué un exa-

F  
R

TABLEAU 1  
Ventilation des prêts CECA sur fonds d'emprunts

(en millions d'écus) <sup>(1)</sup>

	Versé au 21 décembre 1960 (estimation)	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
I. <i>Investissements (article 54)</i>																														
Industries du charbon	133,45	1,2	6,6	4,3	23,2	31,5	18,7	8,6	23,8	6,8	—	17,5	7,6	54,2	62,2	160,9	179,9	216,9	262,5	237,6	233,2	30,6	256,3	257,2	12,7	—	103,6	283,2	—	43,4
Mines de fer	22,25	—	7,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	76,3	18,7	2,0	—	—	—	71,7	—	138,9	114,5	—	20,0	—	—
Industries de l'acier	57,4	11,2	43,3	23,9	82,3	29,0	49,4	36,7	36,8	33,8	12,1	45,2	133,6	223,2	250,5	67,1	726,3	474,8	366,3	316,4	424,0	223,6	139,9	222,2	268,5	424,6	661,2	109,7	388,9	152,2
Centrales thermiques	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1,8	4,3	7,1	0,6	11,3	—	—	—	35,1	41,1	90,0	26,6	40,9	128,4	65,8	60,8	8,7	123,3	9,1	—
Autres	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2,9	1,3	—	9,6	6,1	50,9	10,6	55,4	30,0	26,0	103,5	37,1	30,0
Total des investissements	213,1	12,4	56,9	28,2	105,5	60,5	68,1	45,3	60,6	40,6	13,9	67,0	148,3	278,0	324,0	228,0	982,5	713,3	667,2	595,1	756,8	286,9	559,7	618,4	541,3	629,9	799,5	639,7	435,1	225,6
II. <i>Reconversions industrielles (article 56)</i>	—	—	4,0	3,3	15,0	5,5	10,8	26,5	32,8	23,7	16,2	44,7	32,4	2,8	49,4	58,3	63,1	16,4	113,3	59,1	266,1	86,0	162,8	139,5	247,5	363,4	243,5	304,3	451,7	458,5
III. <i>Logements sociaux (article 54, paragraphe 2)</i>	20,1	2,0	1,6	14,2	2,1	—	—	—	—	1,1	—	—	0,8	0,8	0,4	0,5	4,0	1,7	1,4	3,9	3,3	5,3	2,0	10,4	16,9	10,4	8,4	13,5	9,0	5,7
Total (I + II + III)	233,2	14,4	62,5	45,7	122,6	66,0	78,9	71,8	93,4	65,4	30,1	111,7	181,5	281,6	373,8	286,8	1 049,6	731,4	781,9	658,1	1 026,2	378,2	724,5	768,3	805,7	1 003,7	1 051,4	957,5	895,8	689,8

(<sup>1</sup>) Jusqu'en 1975: en millions d'UC; de 1976 à 1980: en millions d'UCE.

men, fondé sur l'analyse des systèmes, de la gestion actuelle des prêts et emprunts, une série de missions auprès des bénéficiaires dans certains États membres, complétée par l'envoi de questionnaires à de nombreux bénéficiaires dans différents pays de la Communauté, et une évaluation des résultats en fonction des objectifs de l'étude. Il a été également tenu compte du travail effectué par la Cour dans ce domaine au cours des dernières années, et notamment du rapport spécial de 1982 sur ce sujet<sup>(1)</sup>. Il convient, toutefois, de noter que le présent rapport diffère de l'ancien sur deux points importants. Premièrement, le rapport de 1982 ne traitait pas de la CECA et, deuxièmement, il était essentiellement descriptif, et les observations portaient principalement sur la mise en place et la structure de gestion des mécanismes les plus récents. Le présent rapport, quant à lui, a trait davantage à la gestion quotidienne et à l'incidence pratique des activités de prêts et emprunts.

## 2. ÉVOLUTION DES INSTRUMENTS

### *Prêts octroyés dans le cadre du traité CECA*

2.1. Conformément à l'article 49 du traité, la CECA est habilitée à contracter des emprunts, ce qui constitue l'un des moyens de financement des activités couvertes par le traité. L'article 51 spécifie, entre autres, que la Haute Autorité/Commission ne peut utiliser des fonds d'emprunts que pour consentir des prêts et qu'elle ne doit pas exercer elle-même les activités de caractère bancaire correspondant à ses missions financières.

2.2. La CECA n'ayant été dotée d'aucun capital lors de sa création en 1951, les premiers emprunts furent réalisés dans le cadre de dispositifs spéciaux. Afin d'assurer sa solvabilité et d'avoir accès aux marchés monétaires, l'institution affecta, pendant les premières années de son fonctionnement, une partie de ses ressources provenant d'un prélèvement à un fonds de garantie. En 1961, la CECA fut en mesure d'abandonner les dispositifs spéciaux et d'utiliser son propre actif pour garantir les emprunts. Depuis, la CECA a opéré librement sur les marchés financiers, levant des fonds par le biais d'émissions publiques ou de prêts accordés par des banques. Elle compte parmi les emprunteurs réputés de première catégorie.

2.3. A l'origine, les fonds d'emprunts ont été utilisés pour cofinancer des investissements dans l'industrie du charbon et de l'acier, conformément à l'article 54, alinéa 1, du traité, une faible part des fonds étant affectée à un programme de logements pour les ouvriers travaillant dans ces industries. Le tableau 1 montre l'évolution de l'activité de prêt de la CECA depuis 1960, première année pour laquelle des statistiques uniformes et comparables ont été établies. Cela fait apparaître l'importance de la contribution à l'investissement, en particulier pendant les premières années, ainsi que l'augmentation ultérieure des prêts à la reconversion consentis en application de l'article 56 du traité. Cette évolution est représentée sous forme de graphique au tableau 2, qui montre, en pourcentage, la part du montant total des prêts allouée aux différentes mesures. Les prêts octroyés en vertu des articles 54 et 56 peuvent être assortis d'une bonification d'intérêt financée sur le budget opérationnel de la CECA. Les taux de bonification suivants sont appliqués:

- a) prêts en faveur d'investissements: 3 %;
- b) prêts en faveur de la reconversion:
  - prêts directs: 2 %;
  - prêts globaux: 3 %;
- c) prêts en faveur de la consommation de charbon: 3 écus par tonne de charbon consommé.

Le tableau 3 fait apparaître le volume des bonifications d'intérêt pour les années 1981 à 1989.

### *Prêts octroyés dans le cadre du traité CEE*

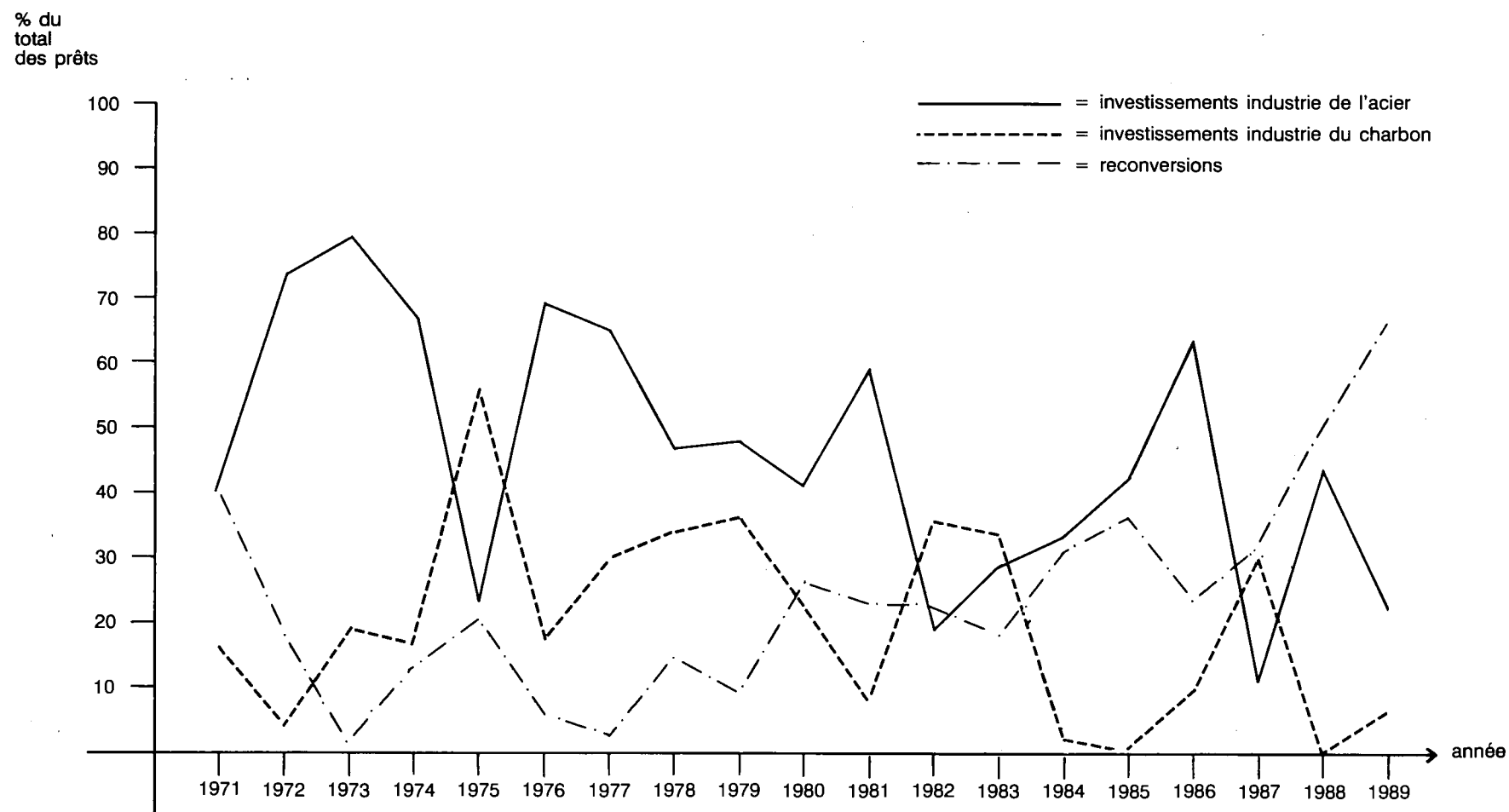
#### PRÊTS AU TITRE DU SOUTIEN DES BALANCES DES PAIEMENTS

2.4. En 1975, les activités de prêts et emprunts menées dans le cadre du traité CECA étaient bien établies, au point que la Commission pouvait être considérée effectivement comme une institution assurant le financement du développement industriel dans les domaines du charbon et de l'acier. Cette année-là vit une nouvelle étape importante avec l'introduction du mécanisme des prêts destinés à soutenir les balances des paiements des États membres de la Communauté (prêts BP)<sup>(2)</sup>. Cette mesure fut élaborée en réaction à la crise

<sup>(1)</sup> JO C 319 du 6.12.1982.

<sup>(2)</sup> Règlement (CEE) n° 397/75 du Conseil, du 17 février 1975 (JO L 46 du 20.2.1975).

**TABLEAU 2**  
Ventilation des prêts CECA sur emprunts



**TABLEAU 3**  
**Bonifications d'intérêt CECA accordées de 1981 à 1989**

(en millions d'écus)

Article	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Total
54(1) — Investissement	7,0	5,8	1,7	3,3	—	1,1	—	—	—	<b>18,9</b>
54(2) — Consommation de charbon	—	1,2	11,9	17,6	3,8	13,2	8,0	7,0	—	<b>62,7</b>
56(2) — Reconversion	26,2	38,9	44,0	63,0	60,0	70,5	40,3	55,3	60,7	<b>458,9</b>
<b>Total</b>	<b>33,2</b>	<b>45,9</b>	<b>57,6</b>	<b>83,9</b>	<b>63,8</b>	<b>84,8</b>	<b>48,3</b>	<b>62,3</b>	<b>60,7</b>	<b>540,5</b>

économique causée par l'augmentation des prix des produits pétroliers. Elle prévoyait, sous réserve que des conditions de politique économique déterminées par le Conseil soient remplies, que des fonds empruntés par la Communauté avec l'autorisation du Conseil soient prêtés à des États membres. Le mécanisme a été modifié à deux reprises. En 1985, le plafond a été relevé de 6 000 à 8 000 millions d'écus. En 1988, par un nouveau règlement<sup>(1)</sup>, le Conseil a procédé à la fusion de ce mécanisme avec le concours financier à moyen terme — l'autre instrument destiné à soutenir les balances des paiements des États membres — en un seul mécanisme de soutien à moyen terme des balances des paiements. Le plafond des prêts pouvant être accordés au titre de ce nouveau mécanisme a été fixé à 16 000 millions d'écus, dont 14 000 millions d'écus sont normalement financés par des emprunts de la Communauté sur les marchés des capitaux.

#### PRÊTS EURATOM

2.5. En réaction à la crise de l'énergie, le Conseil a en outre, en 1977, habilité la Commission à emprunter des fonds pour le compte de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), afin de consentir des prêts pour le financement de centrales nucléaires<sup>(2)</sup>. Actuellement, le plafond est fixé à 3 000 millions d'écus pour ces prêts.

#### PRÊTS AU TITRE DU NOUVEL INSTRUMENT COMMUNAUTAIRE

2.6. L'évolution peut-être la plus importante dans le domaine des prêts et emprunts est intervenue en 1978, lorsque le Conseil

a approuvé les premières interventions dans le cadre du nouvel instrument communautaire (NIC). Afin de stimuler l'activité économique et de tirer un avantage maximal de la position de la Communauté sur les marchés financiers, la Commission a été habilitée à contracter des emprunts dont le produit devait être prêté pour financer des projets d'investissement destinés à la réalisation de certains objectifs précis. A l'heure actuelle, le Conseil a approuvé quatre programmes successifs NIC atteignant un plafond total de 5 650 millions d'écus<sup>(3)</sup>, ainsi que deux programmes d'urgence pour la reconstruction de régions affectées par des séismes en Italie et en Grèce<sup>(4)</sup>, dont le NIC a financé 611 et 80 millions d'écus respectivement. Une proposition de la Commission pour un cinquième programme NIC n'a pas rencontré l'approbation du Conseil.

#### BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT

2.7. Bien que les activités de la BEI autres que celles qu'elle exerce comme agent de la Commission n'entrent pas dans le champ de la présente étude, la BEI est, en réalité, un facteur important dans le cadre des instruments de prêts et emprunts des Communautés. Instituée en 1958 dans le cadre du traité de Rome, la BEI est devenue une source très importante de financement en faveur du développement et de l'investissement. Son action complète et intensifie non

<sup>(3)</sup> — Décision 78/870/CEE du Conseil, du 16 octobre 1978 (JO L 298 du 25.10.1978).

— Décision 82/169/CEE du Conseil, du 15 mars 1982 (JO L 78 du 24.3.1982).

— Décision 83/200/CEE du Conseil, du 19 avril 1983 (JO L 112 du 28.4.1983).

— Décision 87/182/CEE du Conseil, du 9 mars 1987 (JO L 71 du 14.3.1987).

<sup>(4)</sup> — Décision 81/19/CEE du Conseil, du 20 janvier 1981 (JO L 37 du 10.2.1981).

— Décision 81/1013/CEE du Conseil, du 14 décembre 1981 (JO L 367 du 23.12.1981).

<sup>(1)</sup> Règlement (CEE) n° 1969/88 du Conseil, du 24 juin 1988 (JO L 178 du 8.7.1988).

<sup>(2)</sup> Décision 77/270/Euratom du Conseil, du 29 mars 1977 (JO L 88 du 6.4.1977).



seulement les interventions au titre des autres instruments de prêts et emprunts, mais aussi celles des fonds structurels des Communautés. C'est elle qui a inauguré la pratique, qui s'est généralisée, des prêts globaux, c'est-à-dire de prêts très importants consentis à des établissements financiers reconnus qui les redistribuent, sous forme de sous-prêts, à des projets agréés.

#### GESTION DES INSTRUMENTS DE PRÊTS DE LA CEE

2.8. Les prêts et emprunts de la CEE sont gérés hors budget et sont repris dans le bilan de l'actif et du passif des Communautés.

2.9. La Commission a l'obligation juridique formelle d'assumer le service de la dette et le remboursement des emprunts qu'elle a contractés au nom de la Communauté. Des postes pour mémoire, qui figurent dans la section « Commission » du budget général, constituent la garantie budgétaire des mécanismes d'emprunts communautaires en cas de défaillance des bénéficiaires des prêts et des garanties primaires.

2.10. Les prêts destinés au soutien des balances des paiements sont octroyés par le Conseil, et le Fonds européen de coopération monétaire<sup>(1)</sup> prend les mesures nécessaires en vue d'assurer la gestion des prêts.

2.11. Les prêts Euratom sont octroyés par la Commission et gérés par la BEI agissant comme agent de la Commission.

2.12. Pour les prêts NIC, c'est la Commission qui décide de l'éligibilité des projets, les prêts étant octroyés et gérés par la BEI agissant comme mandataire de la Commission et aux risques de cette dernière. Ce faisant, la BEI est soumise à l'obligation d'exercer le même degré de diligence que pour les opérations sur ses ressources propres.

2.13. Les emprunts destinés aux trois instruments de prêts communautaires sont contractés par la Commission. Pour les emprunts NIC, dans la plupart des cas, le produit en est viré sur une trésorerie tenue et gérée par la BEI à ses propres risques. Toutes les opérations concernant ces emprunts sont réalisées à travers cette trésorerie. Par contre, un certain nombre d'emprunts NIC sont reprêtés directement suivant le principe du « back-to-back », qui

consiste à reprêter le même montant dans les mêmes devises pour la même durée.

#### RÉSUMÉ

2.14. Au 31 décembre 1989, les Communautés avaient donc à leur disposition divers instruments de prêts et emprunts leur permettant de contribuer à la réalisation de leurs objectifs économiques et sociaux, cette gamme allant des instruments strictement sectoriels (CECA, Euratom) jusqu'aux mécanismes plus flexibles NIC et BEI et aux prêts BP qui s'inscrivent dans un contexte économique particulier. L'application de ces mesures est retracée au tableau 4, qui indique le niveau annuel d'activité pour chaque instrument depuis 1975 (année où la première des nouvelles mesures fut introduite) jusqu'à 1989.

### 3. OBSERVATIONS RELATIVES À LA GESTION DES INSTRUMENTS

#### *Introduction*

3.1. Comme il a déjà été indiqué, la Commission est chargée de contracter des emprunts pour répondre à la demande de prêts concernant les trois instruments de prêts CEE. Elle est responsable directement de la gestion des prêts CECA et globalement des prêts NIC et Euratom, même si la gestion quotidienne est assurée par la BEI.

3.2. Pour vérifier la qualité de la gestion de la Commission, la Cour a adopté une méthode consistant à :

- a) évaluer et tester les différents systèmes mis en place par la Commission pour s'acquitter de sa mission ;
- b) effectuer des visites de contrôle auprès d'un certain nombre de bénéficiaires sélectionnés et leur adresser des questionnaires, afin de se faire une idée des relations entre eux et la Commission.

#### *Appréciation des systèmes*

3.3. Les systèmes de contrôle des emprunts, des prêts et des bonifications d'intérêt dont ces derniers sont assortis ont été identifiés, appréciés et contrôlés par sondages. Le système des emprunts est commun aux trois instruments et, comme les prêts ne peuvent être octroyés que sur fonds d'emprunts, il a été décidé d'appliquer les sondages à un échantillonnage

<sup>(1)</sup> Règlement (CEE) n° 3181/78 du Conseil, du 18 décembre 1978 (JO L 379 du 30.12.1978).

**TABLEAU 4**  
**Prêts et emprunts dans la Communauté de 1975 à 1989**

(en millions d'écus)

Taux de l'écu à la fin de l'exercice	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>I. Emprunts reçus</b>															
CECA	731	956	729	981	837	1 004	325	712	750	822	1 265	1 517	1 487	880	913
Balance des paiements	—	1 249	571	—	—	—	—	—	4 247	—	2 692	862	860	649	—
Euratom	—	—	99	72	153	181	373	363	369	214	344	488	853	93	—
NIC	—	—	—	—	178	305	339	566	1 617	967	860	541	611	1 058	522
<b>Total Commission</b>	<b>731</b>	<b>2 205</b>	<b>1 399</b>	<b>1 053</b>	<b>1 168</b>	<b>1 490</b>	<b>1 037</b>	<b>1 641</b>	<b>6 983</b>	<b>2 003</b>	<b>5 161</b>	<b>3 408</b>	<b>3 811</b>	<b>2 680</b>	<b>1 435</b>
BEI	814	732	1 030	1 863	2 437	2 384	2 243	3 146	3 508	4 339	5 699	6 766	5 573	7 407	8 764
<b>Total Communauté</b>	<b>1 545</b>	<b>2 937</b>	<b>2 429</b>	<b>2 916</b>	<b>3 605</b>	<b>3 874</b>	<b>3 280</b>	<b>4 787</b>	<b>10 491</b>	<b>6 342</b>	<b>10 860</b>	<b>10 174</b>	<b>9 384</b>	<b>10 087</b>	<b>10 199</b>
<b>II. Prêts versés</b>															
CECA	805	989	709	798	676	1 031	388	740	778	825	1 010	1 069	969	908	700
Balance des paiements	—	1 249	571	—	—	—	—	—	4 247	—	—	862	860	—	—
Euratom	—	—	97	70	152	181	357	362	366	186	211	443	314	—	—
NIC	—	—	—	—	277	197	540	791	1 200	1 182	884	393	447	285	246
<b>Total Commission</b>	<b>805</b>	<b>2 238</b>	<b>1 377</b>	<b>868</b>	<b>1 105</b>	<b>1 409</b>	<b>1 285</b>	<b>1 893</b>	<b>6 591</b>	<b>2 193</b>	<b>2 105</b>	<b>2 767</b>	<b>2 590</b>	<b>1 193</b>	<b>946</b>
BEI	917	947	1 391	1 966	2 281	2 724	2 524	3 446	4 146	5 007	5 641	6 678	7 003	9 118	11 556
<b>Total Communauté</b>	<b>1 722</b>	<b>3 185</b>	<b>2 768</b>	<b>2 834</b>	<b>3 386</b>	<b>4 133</b>	<b>3 809</b>	<b>5 339</b>	<b>10 737</b>	<b>7 200</b>	<b>7 746</b>	<b>9 445</b>	<b>9 593</b>	<b>10 311</b>	<b>12 502</b>

Sources: Rapport relatif aux activités de prêts et emprunts de la Communauté en 1987 [COM(88) 692 final] et en 1983 [COM(84) 413 final]; rapport annuel 1988 de la BEI.

Note: Les écarts entre les totaux des prêts et des emprunts de la Commission sont dus au fait que les chiffres relatifs aux emprunts englobent les opérations de refinancement et à des variations du solde des emprunts non attribués à la fin de l'exercice. Les écarts entre les chiffres des prêts et des emprunts de la BEI sont dus au fait que les opérations de prêt de la BEI sont financées à la fois sur des emprunts et sur les ressources propres de la BEI.

aléatoire d'emprunts consentis entre 1985 et 1988 pour chaque instrument, pondéré en fonction des volumes relatifs. Un sous-échantillon de prêts connexes a été prélevé afin de vérifier les contrôles opérés sur les prêts et, le cas échéant, sur les bonifications d'intérêt. Les résultats de ces contrôles sont les suivants :

- a) les contestations de la Cour en matière d'emprunts sont présentées dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1988<sup>(1)</sup>. Dans ce rapport, la Cour recommandait que le système soit amélioré et que des contrôles plus stricts soient imposés afin de garantir que le système dûment amélioré soit appliqué concrètement. La Cour note que la Commission a déjà pris des mesures et qu'elle s'est engagée à en prendre d'autres pour améliorer la transparence et l'efficacité des règles existantes en matière d'emprunts, tout en respectant, comme par le passé, le degré d'autonomie dont la direction générale concernée doit pouvoir jouir;
- b) les systèmes d'autorisation et de versement des prêts dans le cadre des trois instruments ont été identifiés et contrôlés au moyen des différents sous-échantillons. Dans l'ensemble, les systèmes étaient fiables et les contrôles clés avaient fonctionné convenablement dans les cas retenus dans l'échantillon. D'autres contrôles par sondages de la gestion par la Commission des prêts CECA après versement ont été effectués, tant à la Commission qu'auprès des établissements financiers recevant les prêts globaux dont ils redistribuent le produit à leurs propres risques aux bénéficiaires finals. La Cour a constaté que la qualité de la gestion des prêts, tant par les établissements financiers que par la Commission, se situait à un niveau acceptable;
- c) les bonifications d'intérêt CECA sont accordées, en fonction des ressources disponibles, à des projets remplissant certaines conditions. Les bonifications consenties ces dernières années au titre des différents articles sont reprises au tableau 3. Pendant cette période, la Cour a consacré des efforts considérables à l'examen des différents programmes et ses constatations ont été exposées dans ses rapports (annexes aux rapports annuels CECA) relatifs à la gestion comptable et à la gestion financière de la Communauté européenne du charbon et

de l'acier. Les contrôles effectués dans le cadre de la présente étude ont mis en évidence une amélioration de la gestion et du contrôle de ces bonifications, dont la Cour s'est félicitée. Il est apparu, en particulier, que des mesures étaient prises dans les meilleurs délais pour bloquer ou moduler les versements au titre des bonifications d'intérêt lorsque les conditions préalablement posées n'étaient pas remplies. Certains problèmes demeurent toutefois, à savoir :

- s'agissant des prêts globaux (articles 54, alinéa 2, et 56, paragraphe 2, du traité CECA), les sous-prêts servent la réalisation de projets concernant des biens d'équipement, mais les bonifications d'intérêt sont accordées comme incitation à atteindre les objectifs résultant des projets, c'est-à-dire l'augmentation de la consommation de charbon et la création d'emplois. La bonification est cependant versée pendant la période de réalisation du projet (c'est-à-dire avant qu'il soit possible d'envisager les moindres résultats), au motif que les avantages de la bonification sont surtout nécessaires à ce stade. Il n'en demeure pas moins que, lorsque les projets ne produisent pas les résultats escomptés par rapport aux objectifs de la mesure, des problèmes peuvent se poser au moment du recouvrement de la bonification déjà versée;
- le versement de la bonification est lié à la transmission de rapports périodiques par les promoteurs des projets ou, lorsqu'il s'agit de prêts globaux, par les intermédiaires financiers. La Cour a constaté, au cours de son examen, que les établissements financiers ne vérifiaient pas de façon efficace les informations figurant dans ces rapports. A de rares exceptions près, les chiffres relatifs à la consommation de charbon ou à la création d'emplois qui ont été fournis par les bénéficiaires de sous-prêts ont été transmis à la Commission sans être vérifiés. La Cour a déjà, dans le passé, critiqué le fait que la Commission n'ait pas fixé comme elle le devait les critères régissant le droit à une bonification d'intérêt. La Cour comme la Commission ont découvert, à la suite de leurs propres missions de contrôle, des cas dans lesquels des chiffres figurant dans des rapports périodiques étaient difficiles, sinon impossibles, à vérifier. L'absence de

<sup>(1)</sup> JO C 312 du 12.12.1989.

contrôle efficace de la part des établissements financiers suscite des doutes très sérieux quant à la fiabilité de la réalisation des objectifs et des statistiques et quant à la justification des paiements de bonifications d'intérêt.

## *Relations avec les clients*

3.4. Lorsqu'un organisme tel que la Commission offre un service comme l'octroi de prêts et de bonifications d'intérêt, il peut être utile d'évaluer la qualité dudit service auprès des bénéficiaires. La Cour a donc décidé d'examiner cet aspect de la question au cours de missions prévues essentiellement pour vérifier la gestion des fonds de la Commission [voir le point 3.3.b), ci-dessus] par les intermédiaires financiers. Comme un nombre limité seulement d'institutions ont pu faire l'objet d'une visite de contrôle, il a été décidé de constituer un échantillon plus représentatif en cherchant à obtenir par écrit l'avis des principaux bénéficiaires tant des prêts globaux que des prêts directs dans le plus grand nombre d'États membres possible.

3.5. Des questionnaires ont été adressés à 31 clients, parmi lesquels 23 ont répondu. En outre, des missions ont été organisées auprès de 10 autres bénéficiaires de prêts globaux. Au total, 33 réponses sont donc parvenues de la part des principaux clients de la Commission. La majorité des correspondants a simplement répondu aux questions posées, mais certains d'entre eux ont saisi l'occasion soit pour détailler certains points spécifiques, soit pour développer la question en termes généraux. Pendant la mission, il a été possible, au cours de la conversation, de clarifier certaines réponses et de poser quelques questions supplémentaires.

3.6. Aux fins d'analyse, il a été nécessaire de faire la distinction entre les réponses du secteur bancaire (18) et les réponses du secteur industriel (15). Le premier secteur, bien qu'il ait considéré que les prêts de la Commission étaient peu importants dans son domaine d'activité, a eu de bonnes relations de travail avec la Commission. Les problèmes qui ont été identifiés pouvaient, pour la plupart, être attribués aux exigences administratives, mais il a été constaté en cours de mission que même ces problèmes-là avaient largement été éliminés ces dernières années. Il s'agissait manifestement de relations entre partenaires. Le secteur

industriel, par contre, accordait une grande importance aux prêts de la Commission, mais, bien que peu de problèmes graves se soient posés, sa relation avec la Commission semblait relever davantage des rapports stricts qu'entretient un banquier avec son client (voir point 6.1, ci-après).

## *Résumé*

3.7. La Cour se réjouit de constater les améliorations récemment apparues dans la gestion des prêts et, en particulier, dans le contrôle des bonifications d'intérêt. La Cour note également le fait que la Commission s'est engagée à améliorer la transparence et l'efficacité des règles régissant ses activités d'emprunts, et elle croit savoir que ces nouvelles règles seront très prochainement approuvées par la Commission.

## **4. OBSERVATIONS RELATIVES A L'ÉCONOMIE, A L'EFFICIENCE ET A L'EFFICACITÉ**

### *Introduction*

4.1. Depuis le début des années 60, la Commission a été en mesure d'exploiter sa position d'emprunteur de première classe sur les marchés financiers, afin d'obtenir des fonds pour la CECA aux meilleurs taux disponibles. A l'origine, ces fonds étaient consacrés aux investissements dans les industries du charbon et de l'acier, mais, ces derniers temps, l'accent a davantage été mis sur la stimulation des investissements visant à résoudre les problèmes économiques et sociaux suscités par les crises qui ont frappé ces industries (prêts de reconversion). Les instruments plus récents (BP, Euratom, NIC) ont tiré profit de cette position favorable pour dégager des fonds aussi à leur profit. C'est sous ce même aspect, comme source de financement destinée à offrir des fonds aux meilleures conditions disponibles, que la Cour a examiné l'économie, l'efficacité et l'efficacité de la gestion de la Commission.

### *Économie*

4.2. Il ne fait aucun doute que la Commission est dans une position favorable pour obtenir les meilleures conditions offertes sur les marchés financiers mondiaux. Les ques-

tions auxquelles cette partie de l'étude s'efforce de répondre sont les suivantes: «La Commission obtient-elle effectivement les meilleures conditions et, dans l'affirmative, ces conditions se reflètent-elles dans les taux appliqués aux clients?»

4.3. La réponse à la première question était donnée au chapitre 13 du rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 1988, dans lequel il était dit que, en raison de faiblesses des procédures internes de la Commission, la meilleure offre de fonds n'a pas toujours été retenue par la Commission. Toutefois, à la suite de ce rapport, la Commission a pris des mesures positives et s'engage à en prendre d'autres, pour améliorer ses procédures internes.

4.4. La réponse à la deuxième question posée ci-dessus a été obtenue en interrogeant les clients. L'impression générale recueillie par le biais tant des entretiens avec les clients que des questionnaires qui leur ont été adressés est que les prêts de la Commission sont compétitifs par rapport à d'autres sources de financement. Cependant, un petit nombre de clients ont indiqué qu'à leur avis de meilleures conditions pouvaient être obtenues ailleurs et, dans le cas des prêts de la CECA, que la bonification d'intérêt constituait le principal attrait.

4.5. Le chapitre 13 du rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 1988 mentionne, au point 13.12, des «erreurs arithmétiques et méthodologiques». Ces dernières apparaissent en particulier dans les calculs du prix de revient total des emprunts, les conditions à appliquer aux prêts liés et le rapport coûts/avantages du refinancement. Des erreurs au niveau de ces calculs peuvent affecter le taux de versement des prêts et le taux d'intérêt appliqué aux prêts soit à l'origine, soit après le refinancement. De simples erreurs arithmétiques peuvent avoir une incidence aléatoire (bien que parfois importante) soit à la hausse, soit à la baisse sur le coût pour le client, mais la Cour a découvert que les erreurs méthodologiques ont entraîné une surévaluation des coûts et, partant, une charge plus importante qu'il ne fallait pour les clients. La Cour estime que la Commission devrait:

- a) utiliser les chiffres des frais réels, lorsqu'ils sont disponibles, au lieu d'estimations des droits et des charges;
- b) estimer les droits et les charges sur la base de cas antérieurs identiques. Dans ce contexte, la Cour pense aussi que la Commission devrait élaborer un index ou une banque de données des charges régulières afin de faciliter une estimation précise;

- c) établir des «taux de rendement internes» (TRI) aux fins d'actualisation des coûts futurs;
- d) élaborer une méthodologie solidement fondée applicable aux opérations de refinancement, afin d'éviter un manque de cohérence et une impression d'improvisation dans la façon de traiter les différents cas.

4.6. La Cour a recalculé le coût éventuel pour les bénéficiaires dans huit cas, en utilisant une formule type pour le taux de rendement interne et en tenant compte des frais réels (lorsqu'ils étaient disponibles) et d'estimations réalistes. Le tableau 5 présente les résultats de ce calcul sous la forme d'une indication des coûts supplémentaires que la Commission aurait pu éviter à ses clients en élaborant une méthodologie solidement fondée et fiable pour servir de base à ces calculs complexes. La Commission a signalé à la Cour qu'elle était en train de mettre au point une méthodologie générale pour le calcul des prix de revient des emprunts, qui sera annexée aux règles internes.

4.7. Outre les charges susmentionnées (et les charges supplémentaires), les emprunteurs au titre de chaque instrument supportent une marge destinée à couvrir les frais administratifs connexes de la CECA ou de la BEI (NIC et Euratom). Il convient de noter également à ce sujet que la plupart des prêts CECA et NIC sont des prêts globaux accordés à des intermédiaires financiers et que les bénéficiaires finals (normalement des petites et moyennes entreprises) doivent, en outre, supporter la marge imposée par les intermédiaires. Au cours de la période 1985 à 1988 couverte par l'étude, la Cour a observé que la marge de la CECA était sensiblement plus élevée que celle de la BEI sur les nouveaux prêts. Cette marge, qui, comme le souligne la Cour dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1988, est fixée par la Commission, semble excessive aux yeux de la Cour, tant par rapport au taux de la BEI qu'aux frais qu'elle était supposée couvrir. Cependant, entre novembre 1988 et mars 1989, cette marge a été réduite à trois reprises et se situe à présent à un niveau comparable à celle de la BEI. La Cour n'a pas été en mesure jusqu'à présent de vérifier l'incidence de cette réduction. Mais peut-être les mesures requises ont-elles été prises afin de corriger une source importante de charges supplémentaires pour les cas relatifs à la CECA examinés par la Cour. Cette dernière n'est pas à même de se prononcer sur la vraisemblance de la marge de la BEI, étant donné que

TABLEAU 5

## Taux d'intérêts recalculés pour une sélection de cas figurant dans l'échantillon de la Cour

Montant de l'emprunt	Durée	Surestimation du taux d'intérêt	Coût supplémentaire pour le bénéficiaire
18 Mio HFL	15 ans	0,98 %	1,4 Mio HFL
200 Mio DM	7 ans	0,12 %	1,2 Mio DM
800 Mio LFR	5 ans	0,09 %	2,5 Mio LFR
600 Mio LFR	4 ans	0,33 %	11,5 Mio LFR
200 Mio DM	1 an	1,01 %	2,0 Mio DM
50 Mio ECU	6 ans	0,18 %	0,4 Mio ECU
55,75 Mio USD	6 ans	0,33 %	0,7 Mio USD
250 Mio DM	10 ans	0,22 %	4,1 Mio DM

celle-ci a refusé de fournir des documents probants malgré les demandes répétées en ce sens.

4.8. Au cours des dernières années, on a particulièrement mis l'accent sur le refinancement — en 1988, 53 % des fonds empruntés l'ont été à cette fin et 36 % en 1989. Ce type d'opération comporte le remboursement anticipé des emprunts existants afin de bénéficier de meilleures conditions du marché par le biais d'emprunts de remplacement. Étant donné que, dans le cas de la Commission, tous les emprunts existants ont été affectés comme prêts et que l'objectif de base est d'offrir des fonds aux meilleures conditions possibles, la Cour a examiné la mesure dans laquelle les bénéfices du refinancement avaient été répercutés sur les bénéficiaires des prêts initiaux. Ces bénéfices peuvent être importants, même si l'on ne tient pas compte des bénéfices potentiels mentionnés aux points 4.5 et 4.6. L'échantillon retenu par la Cour a révélé des améliorations au niveau des taux d'intérêt sur les emprunts allant de 0,50 à 7,17 %, et un bénéfice moyen de quelque 3,15 %. Après déduction des frais connexes, le taux d'intérêt appliqué aux prêts liés aux emprunts refinancés a été réduit de 2,5 % en moyenne. La Cour a toutefois constaté qu'aucune réduction n'avait été répercutée dans le cas des prêts octroyés sur la trésorerie NIC. Les bénéfices du refinancement des emprunts liés à ce type de prêts sont demeurés dans la trésorerie et sont finalement restés acquis à la BEI.

## RÉSUMÉ

4.9. Les faits présentés ci-dessus montrent que la position préférentielle de la Commission sur le marché des emprunts ne profite pas toujours aux bénéficiaires finals, parce que l'avantage obtenu peut être réduit du montant des frais supplémentaires imposés

par la Commission lors de la fixation des conditions de prêts, soit à l'origine, soit après le refinancement. La Cour a observé, de surcroît, que les bénéfices importants du refinancement ne sont pas répercutés sur les bénéficiaires des prêts globaux NIC. La Cour estime que la Commission doit garantir la mise à disposition des fonds aux meilleures conditions possibles.

*Efficience*

4.10. Dans cette partie du rapport, on s'efforcera d'établir si les possibilités de prêt offertes par la Commission répondent à un besoin persistant de déterminer la forme que prend ce besoin et, enfin, de juger si les solutions apportées sont les plus efficaces possibles.

4.11. La part de loin la plus importante de l'activité actuelle de prêt de la Commission, tant dans le cadre de la CECA que dans le cadre du NIC, prend la forme de prêts globaux. L'attrait des prêts CECA pour les bénéficiaires réside dans le fait qu'ils sont susceptibles d'être assortis de bonifications d'intérêt en vertu des articles 54, paragraphe 2, ou 56, paragraphe 2, du traité. La Cour n'a pas pu déterminer l'attrait des prêts NIC, étant donné qu'à l'époque du contrôle elle ne pouvait entrer en contact avec les bénéficiaires finals, mais la BEI estime que les prêts NIC offrent un moyen aux clients situés dans des régions non assistées des États membres, alors que les propres prêts de la BEI s'adressent principalement aux régions assistées.

4.12. Les clients de la Commission ont insisté sur l'importance des bonifications d'intérêt. Dans certains États membres, la couverture pour risque de change était de même importance et certains clients, dont les gouvernements offraient cette possibilité, ont confirmé que la demande persiste-

rait, même en l'absence de bonification d'intérêt. Toutefois, il est pour le moins permis de penser que le volume de la demande diminuerait, voir se réduirait à néant dans certains États membres si les bonifications d'intérêt étaient supprimées. L'attrait d'une bonification d'intérêt est confirmé dans certains États membres où les organismes qui prêtent à la Commission lui empruntent eux-mêmes afin d'obtenir la bonification d'intérêt. En effet, dans certains cas, les fonds d'emprunts reviennent simplement au prêteur qui bénéficie de la bonification d'intérêt. De l'avis de la Cour, l'incidence des frais administratifs liés aux opérations d'emprunt et de prêt dans ce type de cas est contraire à l'économie. La Cour n'ignore pas que les dispositions actuelles du traité CECA ne prévoient pas l'octroi de bonifications d'intérêt sans prêts CECA correspondants. Elle invite donc la Commission à examiner cette situation.

4.13. Dans ces conditions, la Cour attache une importance particulière à une évolution récente dans ce domaine. A l'instigation du Parlement européen, un montant de 10 millions d'écus a été rendu disponible dans le cadre du budget général de la CEE afin d'offrir des bonifications d'intérêt en faveur d'investissements visant à augmenter l'emploi. La Commission a décidé, en 1986, d'utiliser ces ressources en offrant, à titre de projet pilote, des bonifications d'intérêt sur des prêts octroyés au Portugal, non par la Commission, mais par certaines banques portugaises sur leurs ressources propres. L'initiative a connu quelques déboires à l'origine, principalement en raison du manque d'expérience dans ce type d'opérations et d'une incapacité à déterminer précisément les difficultés administratives correspondantes. Cependant, les banques impliquées ont trouvé l'opération très positive; son incidence a été bénéfique pour la Commission, au niveau de ses objectifs, sans que le coût en soit très important.

4.14. Comme l'objectif déclaré est de favoriser le développement de nouvelles possibilités d'emploi pour les ouvriers en surnombre de la CECA, il peut être intéressant, pour des raisons d'efficacité, de lier la bonification à la réalisation et à la permanence de projets dans des régions prioritaires, plutôt qu'à la création effective d'emplois. Ainsi seraient évités les problèmes liés au contrôle destiné à vérifier si le bénéficiaire remplit ses obligations en matière de création d'un nombre spécifique d'emplois [voir point 3.3.c), deuxième tiret].

## RÉSUMÉ

4.15. Bien que la nécessité des prêts de la Commission puisse encore se faire sentir dans certains États membres, la demande réelle concerne des fonds assortis de bonnes conditions. Les prêts aux taux du marché sont directement disponibles dans la plupart des États membres, et l'attrait des prêts de la Commission réside dans la bonification d'intérêt, associée, de préférence, à une couverture des risques de change. S'agissant de la méthode qui consiste à emprunter pour reprêter, il est permis de se demander si le projet pilote réalisé au Portugal ne représente pas une initiative qui pourrait être utilement développée ailleurs. La gestion des bonifications d'intérêt pourrait être améliorée par une simplification des conditions d'éligibilité qui tiendrait compte des objectifs de l'instrument et des circonstances pratiques.

## Efficacité

### INTRODUCTION

4.16. L'activité d'emprunts et de prêts ne vise pas un profit commercial, mais constitue un moyen de réaliser les objectifs des Communautés. Comme les prêts de la Commission sont octroyés à des emprunteurs de réputation nationale ou internationale et qu'ils sont couverts par des garanties de première classe, le risque de défaillance est très réduit. Des problèmes tels que les marges bénéficiaires, la solvabilité, etc., qui sont primordiaux pour les banques commerciales, sont donc relativement mineurs dans le cas de la Commission. La Commission devrait veiller essentiellement à ce que son activité de prêts et d'emprunts contribue à réaliser les objectifs déclarés des instruments. La Cour s'est donc efforcée d'examiner l'efficacité de ce type d'intervention sous cet aspect.

### CECA

4.17. Depuis que la CECA a été instituée, les prêts octroyés sur la base de l'article 54, paragraphe 1, du traité ont contribué de manière significative aux investissements dans les industries du charbon et de l'acier. Toutefois, ces dernières années, les crises et les récessions successives dans ces deux secteurs industriels ont entraîné des interventions majeures des États membres, avec pour objectifs principaux la rationalisation des capacités et l'amélioration de la produc-



tivité. Les conséquences transparaissent dans l'accroissement important des mesures sociales en faveur de ces industries auxquelles participe la Communauté. En ce qui concerne les prêts, les dispositions de l'article 54 sont mieux adaptées à des industries en expansion qu'à des industries connaissant la récession. Aussi, certains États membres sont-ils moins enclins à offrir des garanties acceptables à des sociétés confrontées à des difficultés financières et à un avenir incertain. En conséquence, le volume des prêts a eu tendance à stagner, la demande sporadique résultant principalement des politiques économiques adoptées de temps à autre par les différents États membres.

4.18. En ce qui concerne les autres prêts de la CECA, la Cour a critiqué récemment, dans ses rapports (annexes aux rapports annuels CECA 1986 et 1987) relatifs à la gestion comptable et à la gestion financière de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, l'efficacité des programmes destinés à promouvoir la consommation de charbon et des programmes de logements sociaux. Des statistiques établies à la fin de 1987 concernant la création d'emplois dans le cadre du programme de reconversion (article 56, paragraphe 2) tendent à montrer que, bien que le programme ait contribué à la création de beaucoup plus d'emplois que prévu (59 000 par rapport à 29 000), le nombre d'emplois occupés par d'anciens ouvriers CECA était très peu élevé (4 000). L'exactitude de ces chiffres est bien sûr relativisée par les observations figurant au point 3.3.c), deuxième tiret, ci-dessus. Il convient également de reconnaître que le programme CECA a été mis en œuvre dans de nombreux États membres en liaison avec des initiatives nationales de même nature et principalement en association avec des banques commerciales.

4.19. De nombreux projets examinés par la Cour ces dernières années avaient commencé avant la prise de décision concernant les prêts et/ou la bonification d'intérêt CECA. Il est permis de se demander si ces projets n'auraient pas pu aussi bien être exécutés sans une assistance de ce type. Bien que la bonification ait été appréciée par les intermédiaires financiers, la raison principale en était l'incidence sur un ensemble de fonds, y compris les ressources propres des intermédiaires. En effet, un intermédiaire disposant de fonds propres importants a indiqué que la bonification était nécessaire pour lui permettre de s'aligner sur les conditions de ses concurrents. Plus d'un intermédiaire a déclaré que la

décision d'octroyer une bonification n'aurait aucun effet prépondérant sur son évaluation du risque commercial. Si les projets n'étaient viables que moyennant la bonification, ils n'obtiendraient pas le soutien des intermédiaires.

#### EURATOM

4.20. L'efficacité des prêts Euratom est difficile à déterminer. Vu l'échelle des projets Euratom et les considérations politiques, économiques et écologiques qui y sont associées, il n'est guère possible d'affirmer que la contribution Euratom (atteignant jusqu'à 20 % des coûts du projet) a eu une signification majeure dans la décision d'exécution. Mais, par rapport aux objectifs de la législation initiale, ces prêts pourraient être considérés comme efficaces s'ils permettaient d'obtenir les fonds nécessaires à un coût moindre que les autres sources de financement. Il n'est pas possible de répondre positivement à cette question, mais le volume de la demande au cours des années montre que la Commission était pour le moins concurrentielle sur le marché. L'on pourrait donc affirmer que ce mécanisme a contribué quelque peu à la réalisation des objectifs de la politique énergétique suivie à l'époque de son introduction. Son efficacité actuelle est illustrée par le faible volume des prêts au cours des dernières années.

#### NIC

4.21. A la connaissance de la Cour, aucune tentative n'a été faite pour déterminer l'efficacité des prêts NIC. L'un des objectifs fondamentaux du NIC, par exemple, est la création d'emplois; or, les statistiques de la Commission portent seulement sur des estimations de création d'emplois, et non sur des créations effectives d'emplois, même après quelque dix années de fonctionnement du mécanisme. La Cour a également observé que le taux de pénétration du NIC variait d'un État membre à l'autre. Quatre États membres n'ont pas fait appel aux fonds NIC, et l'instrument n'a donc eu aucun effet dans ces régions. Deux autres États membres n'avaient pas participé au NIC IV, l'instrument le plus récent, jusqu'au 31 décembre 1988 et, parmi ceux qui l'avaient fait, un seul avait reçu plus de 60 % des prêts émis à cette date. Cette répartition inégale montre que les prêts NIC, qui sont consentis aux mêmes conditions que les prêts BEI, ne bénéficient d'aucun avantage particulier sur le marché, et

que leur attrait serait plutôt dû aux politiques économiques de certains États membres (pour ce qui concerne, par exemple, la couverture des risques de change), qu'aux mérites propres de l'instrument.

## RÉSUMÉ

4.22. Il existe sans aucun doute des preuves que les programmes de la Commission ont contribué à la création d'emplois, par exemple, mais il n'apparaît pas du tout clairement que la contribution de la Communauté ait constitué l'élément décisif ou qu'elle ait tout simplement remplacé d'autres formes de financement qui auraient permis d'atteindre l'objectif en tout état de cause. Afin de garantir la réalisation des objectifs avec un maximum d'efficacité, la Commission devrait revoir ses procédures de supervision et d'évaluation des informations transmises au sujet de projets financés par les différents instruments financiers de la Communauté.

## 5. L'«EMPRUNT JEAN MONNET»

5.1. En juin 1988, la Commission a lancé un «emprunt Jean Monnet» s'élevant à 500 millions d'écus, pour servir de point de repère à cette devise. Selon ses propres dires, la Commission s'est laissée guider par des considérations politiques, auxquelles elle a accordé une importance supérieure. Par suite, elle a accepté de courir le risque financier de:

- a) supporter les coûts entraînés par le maintien des fonds en dépôt à court terme jusqu'au moment où ils sont demandés, tout en payant des taux à long terme sur l'emprunt, et
- b) supporter, en fin de compte, des pertes, si une partie des fonds levés ne pouvait pas être prêtée à des conditions au moins équivalentes à celles de l'emprunt.

5.2. Afin de réduire ce risque, la Commission a employé des techniques financières spéciales. Il est encore trop tôt pour établir si l'opération a entraîné des coûts supplémentaires pour la Commission, la BEI (qui est responsable des résultats financiers de la trésorerie NIC) et, en dernier lieu, pour les bénéficiaires finals des prêts octroyés sur cet emprunt. Il serait même possible que l'évolution imprévisible des taux du marché génère un gain sur des montants nécessairement placés en dépôt.

## 6. OBSERVATIONS DE CARACTÈRE GÉNÉRAL

6.1. Les faits présentés ci-dessus amènent la Cour à conclure de façon générale que l'activité de prêts et d'emprunts de la Commission a sensiblement évolué au fil des années. Cette évolution est due à l'infléchissement des objectifs politiques des Communautés et aux changements intervenus dans l'environnement politique et économique. Elle a entraîné une adaptation du caractère structurel des activités de prêt et d'emprunt de la Communauté, ainsi que la mise en œuvre de nouveaux mécanismes opérationnels. La Cour observe à ce propos:

- a) le changement de nature des clients NIC de la Commission et de la BEI, qui, d'entités industrielles ou para-étatiques bénéficiant de prêts directs qu'ils étaient principalement à l'origine, sont devenus essentiellement des établissements bancaires agissant comme intermédiaires financiers pour les prêts globaux;
- b) le développement de l'activité de refinancement, visant à tirer profit de l'évolution des marchés;
- c) une stagnation relative du volume des prêts;
- d) le caractère bancaire de certaines opérations, par exemple, le refinancement des emprunts NIC, dont les profits ne sont pas répercutés sur les bénéficiaires finals;
- e) dans certains cas particuliers, la levée d'emprunts en l'absence de demandes de prêts, bien que l'autorisation légale de tout emprunt pour l'ensemble des instruments soit subordonnée à la demande de prêts;
- f) la moindre priorité accordée à l'évaluation des résultats par rapport aux objectifs des instruments.

## 7. RECOMMANDATIONS

7.1. La Cour est d'avis que les instruments que constituent les prêts et les emprunts devraient demeurer un moyen de servir les objectifs des Communautés. Concrètement, toutefois, les méthodes de travail pourraient être améliorées. La collaboration avec la BEI est nécessaire pour éviter le risque de double emploi. La Cour estime que tout doit être mis en œuvre pour améliorer l'économie et l'efficacité du service et pour apprécier dans quelle mesure il permet d'atteindre les objectifs des différents instruments.

7.2. La Cour recommande donc:

- a) que soit respecté le principe selon lequel les emprunts ne peuvent être contractés sans une demande de prêts et que les bénéfices des opérations de refinancement doivent être répercutés sur les bénéficiaires finals;
- b) que la Commission examine les possibilités d'une amélioration de la portée des opérations CECA en étendant l'expérience du projet pilote du Portugal à d'autres États membres. Une telle évolution permettrait aussi d'identifier les États membres qui n'auraient besoin que d'une bonification d'intérêt et permettrait donc de rationaliser l'activité d'emprunts et de prêts;
- c) corrélativement à la lettre b) ci-dessus, que la gestion des bonifications d'intérêt soit simplifiée. Il conviendrait d'envisager, entre autres:
  - de lier l'éligibilité à la bonification à la réalisation et à la poursuite de projets dans des régions prioritaires, en supposant que la création d'emplois en découle automatiquement;
  - que les bonifications soient préfinancées, dans les cas appropriés, pour permettre aux intermédiaires d'appliquer un taux d'intérêt net à leurs prêts;
  - le cas échéant, que les bonifications soient intégrées aux initiatives nationales ou à d'autres initiatives de la Communauté;
- que l'attrait des bonifications soit renforcé par une modulation du taux selon l'importance des projets pour la Communauté;
- que le volume des rapports émanant des intermédiaires et/ou des bénéficiaires finals soit réduit;
- d) en général, de déterminer les besoins en prêts et/ou en bonifications d'intérêt et d'adopter des politiques visant à satisfaire ces besoins de la manière la plus efficiente;
- e) de s'efforcer davantage de déterminer l'incidence des interventions communautaires, une fois acquise une rationalisation de la gestion et des rapports. Des analyses économiques et statistiques permettraient, même par sondage, d'établir l'incidence effective des financements CECA et NIC, par comparaison aux estimations, et de donner des indications sur les priorités en matière de destination et d'utilisation futures des affectations de fonds.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes en sa réunion du 10 mai 1990.

*Par la Cour des comptes*  
Aldo ANGIOI  
Président

**F**  
**R**

# Corte dei conti

## *Relazione speciale n. 3/90 sui mutui e prestiti CECA, Euratom e NSC delle Comunità*

OSSERVAZIONI IN CONFORMITÀ DELL'ARTICOLO 206 BIS, PARAGRAFO 4, DEL TRATTATO CEE  
E DELL'ARTICOLO 78 SETTIMO, PARAGRAFO 4, DEL TRATTATO CECA

### INTRODUZIONE

#### *Osservazioni generali*

1.1. In virtù dei trattati e di altri testi legislativi, la Commissione delle Comunità europee è abilitata a contrarre prestiti al fine di erogare mutui destinati ad attività specifiche. Il volume delle operazioni è attualmente dell'ordine di 3 000 Mio ecu all'anno (rifinanziamento compreso). Al 31 dicembre 1989 il saldo dei prestiti contratti ancora in sospeso saliva a 16 000 Mio ecu all'incirca.

1.2. Sotto il profilo comunitario, la prassi di contrarre prestiti per erogare mutui comporta il notevole vantaggio di rispondere in modo ottimale agli obiettivi comunitari ad un costo minimo. Il denaro proveniente dai prestiti può essere impiegato per concedere mutui a tassi calcolati in modo da coprire il costo del prestito contratto, più i rispettivi costi amministrativi. Il rendimento dei mutui sotto forma di interessi e capitale può essere utilizzato per il servizio dei prestiti originari. Di conseguenza non dovrebbero derivarne costi residui per la Comunità. Perché il sistema funzioni, però, è indispensabile che le attività comunitarie in questo campo siano perlomeno competitive con quelle di altre fonti di finanziamento per investimenti, quali istituti di credito, pur rimanendo fedeli ai propri obiettivi.

1.3. La Corte dei conti ha esaminato la gestione di queste notevoli risorse da parte della Commissione con particolare attenzione all'economia e all'efficienza delle operazioni in questione e all'efficacia di questo tipo d'intervento.

1.4. La Corte non pone in dubbio che la Commissione debba continuare ad assumersi la responsabilità per le attività di mutuo e prestito della Commissione quale strumento d'intervento indipendente.

#### *Portata del controllo*

1.5. Il controllo della Corte si è incentrato su mutui erogati in virtù degli articoli 54 e 56 del trattato CECA, sui mutui Euratom, sui mutui del Nuovo strumento comunitario e sui prestiti contratti nell'ambito di tutti e tre questi meccanismi. L'esame della Corte ha avuto per oggetto soprattutto gli strumenti che permettono alla Commissione delle Comunità di finanziare mutui contraendo prestiti. Di conseguenza, sono esclusi i mutui finanziati con risorse proprie della Banca europea per gli investimenti (BEI) e i mutui finanziati con il bilancio generale delle Comunità europee. Sono altresì esclusi i mutui e prestiti nell'ambito del meccanismo comunitario di sostegno delle bilance dei pagamenti, benché essi vengano menzionati nella relazione a fini di completezza statistica e cronologica. Non essendovi stato fino al giugno 1989 un accordo tra la BEI, la Commissione e la Corte in merito alle procedure di esecuzione del controllo in loco della Corte sulle operazioni di erogazione di prestiti gestite dalla BEI in veste di mandataria della Commissione, i mutui Euratom e NSC non hanno formato oggetto di controlli in loco.

#### *Metodo di controllo*

1.6. I controllori hanno analizzato l'evoluzione di questa attività dai suoi inizi nel 1953; essi hanno condotto un esame, basato sull'analisi dei sistemi, della gestione corrente dei mutui e prestiti, hanno effettuato una serie di missioni presso beneficiari di mutui in alcuni Stati membri completata dall'invio di questionari a molti beneficiari in tutta la Comunità, nonché una valutazione dei risultati in termini di obiettivi dello studio. È stato inoltre tenuto conto del lavoro svolto dalla Corte in questo settore negli ultimi anni, in particolare della rela-

**TABELLA 1**  
**Ripartizione dei mutui CECA provenienti da prestiti**

(Mio ecu) <sup>(1)</sup>

	Pagati al 21.12.1960 (stima)	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
I. <i>Investimenti (articolo 54)</i>																														
Industrie del carbone	133,45	1,2	6,6	4,3	23,2	31,5	18,7	8,6	23,8	6,8	—	17,5	7,6	54,2	62,2	169,9	179,9	216,9	262,5	237,6	233,2	30,6	256,3	257,2	12,7	—	103,6	283,2	—	43,4
Miniere di ferro	22,25	—	7,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	76,3	18,7	2,0	—	—	—	71,7	—	138,9	114,5	—	20,0	—	—
Industrie dell'acciaio	57,4	11,2	43,3	23,9	82,3	29,0	49,4	36,7	36,8	33,8	12,1	45,2	133,6	223,2	250,5	67,1	726,3	474,8	366,3	316,4	424,0	223,6	139,9	222,2	268,5	424,6	661,2	109,7	388,9	152,2
Centrali termiche	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1,8	4,3	7,1	0,6	11,3	—	—	—	35,1	41,1	90,0	26,6	40,9	128,4	65,8	60,8	8,7	123,3	9,1	—
Altri	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2,9	1,3	—	9,6	6,1	50,9	10,6	55,4	30,0	26,0	103,5	37,1	30,0
Totale degli investimenti	213,1	12,4	56,9	28,2	105,5	60,5	68,1	45,3	60,6	40,6	13,9	67,0	148,3	278,0	324,0	228,0	982,5	713,3	667,2	595,1	756,8	286,9	559,7	618,4	541,3	629,9	799,5	639,7	435,1	225,6
II. <i>Riconversione industriale (articolo 56)</i>	—	—	4,0	3,3	15,0	5,5	10,8	26,5	32,8	23,7	16,2	44,7	32,4	2,8	49,4	58,3	63,1	16,4	113,3	59,1	266,1	86,0	162,8	139,5	247,5	363,4	243,5	304,3	451,7	458,5
III. <i>Alloggi sociali (articolo 54(2))</i>	20,1	2,0	1,6	14,2	2,1	—	—	—	—	1,1	—	—	0,8	0,8	0,4	0,5	4,0	1,7	1,4	3,9	3,3	5,3	2,0	10,4	16,9	10,4	8,4	13,5	9,0	5,7
Totale (I+II+III)	233,2	14,4	62,5	45,7	122,6	66,0	78,9	71,8	93,4	65,4	30,1	111,7	181,5	281,6	373,8	286,8	1 049,6	731,4	781,9	658,1	1 026,2	378,2	724,5	768,3	805,7	1 003,7	1 051,4	957,5	895,8	689,8

(<sup>1</sup>) Fino al 1975 Mio UC, dal 1976 al 1980 Mio UCE.

zione speciale 1982 in materia<sup>(1)</sup>. È da rilevare, tuttavia, che la presente relazione differisce da quella precedente per due aspetti importanti. In primo luogo, la relazione del 1982 non comprendeva la CECA e, in secondo luogo, essa era essenzialmente descrittiva e critica quanto alla creazione e alla struttura della gestione dei meccanismi più recenti. La presente relazione, invece, si occupa prevalentemente della gestione quotidiana e delle ripercussioni pratiche delle attività di assunzione e di erogazione di prestiti.

## 2. EVOLUZIONE DEGLI STRUMENTI

### *Mutui concessi nel quadro del trattato CECA*

2.1. L'articolo 49 del trattato conferisce alla CECA il potere di contrarre prestiti, che è uno dei mezzi di finanziamento delle attività coperte dal trattato. L'articolo 51 specifica, tra l'altro, che l'Alta Autorità/Commissione può impiegare i fondi ricevuti in prestito solo per concedere prestiti e che l'Alta Autorità/Commissione non deve esercitare direttamente le attività di carattere bancario attinenti alla sua competenza finanziaria.

2.2. Non essendo la CECA dotata di capitale quando fu istituita nel 1951, i primi prestiti furono contratti nel quadro di dispositivi speciali. Al fine di affermare la propria capacità di credito e di avere accesso ai mercati monetari, l'istituzione destinò, durante i primi anni della sua esistenza, parte delle risorse provenienti da un prelievo ad un fondo di garanzia. Nel 1961 la CECA fu in grado di rinunciare ai dispositivi speciali e di garantire i prestiti contratti con le proprie entrate. Da allora, la CECA ha operato liberamente sui mercati finanziari, raccogliendo fondi tramite emissioni pubbliche o mutui privati accordati dalle banche. Essa è considerata un mutuatario di prim'ordine.

2.3. Inizialmente i fondi provenienti dai prestiti contratti furono utilizzati per cofinanziare investimenti nell'industria siderurgica, in conformità dell'articolo 54, 1° comma del trattato e assegnati, in piccola parte, ad un programma di alloggi sociali per lavoratori in questa industria. La tabella 1 illustra l'evoluzione delle attività di mutuo della CECA dal 1960, primo anno in cui furono elaborate statistiche uniformi e comparabili. Emerge il notevole contributo all'investimento, soprattutto nei primi anni, e il successivo au-

mento dei mutui alla riconversione ai sensi dell'articolo 56 del trattato. Questa evoluzione è rappresentata sotto forma di grafico alla tabella 2 che indica, in percentuale, la parte dell'importo totale dei mutui destinata alle varie misure. I mutui concessi ai sensi degli articoli 54 e 56 possono beneficiare di bonifici d'interessi coperti con il bilancio operativo della CECA. Si applicano i seguenti tassi:

- a) mutui all'investimento, 3%;
- b) mutui alla riconversione;
  - i) mutui diretti 2%;
  - ii) mutui globali 3%;
- c) mutui al consumo di carbone, 3 ecu per tonnellata di carbone consumata.

La tabella 3 indica il volume dei bonifici d'interessi nel periodo 1981-1989.

### *Mutui concessi nel quadro del trattato CEE*

#### MUTUI A TITOLO DI SOSTEGNO DEL BILANCE DEI PAGAMENTI

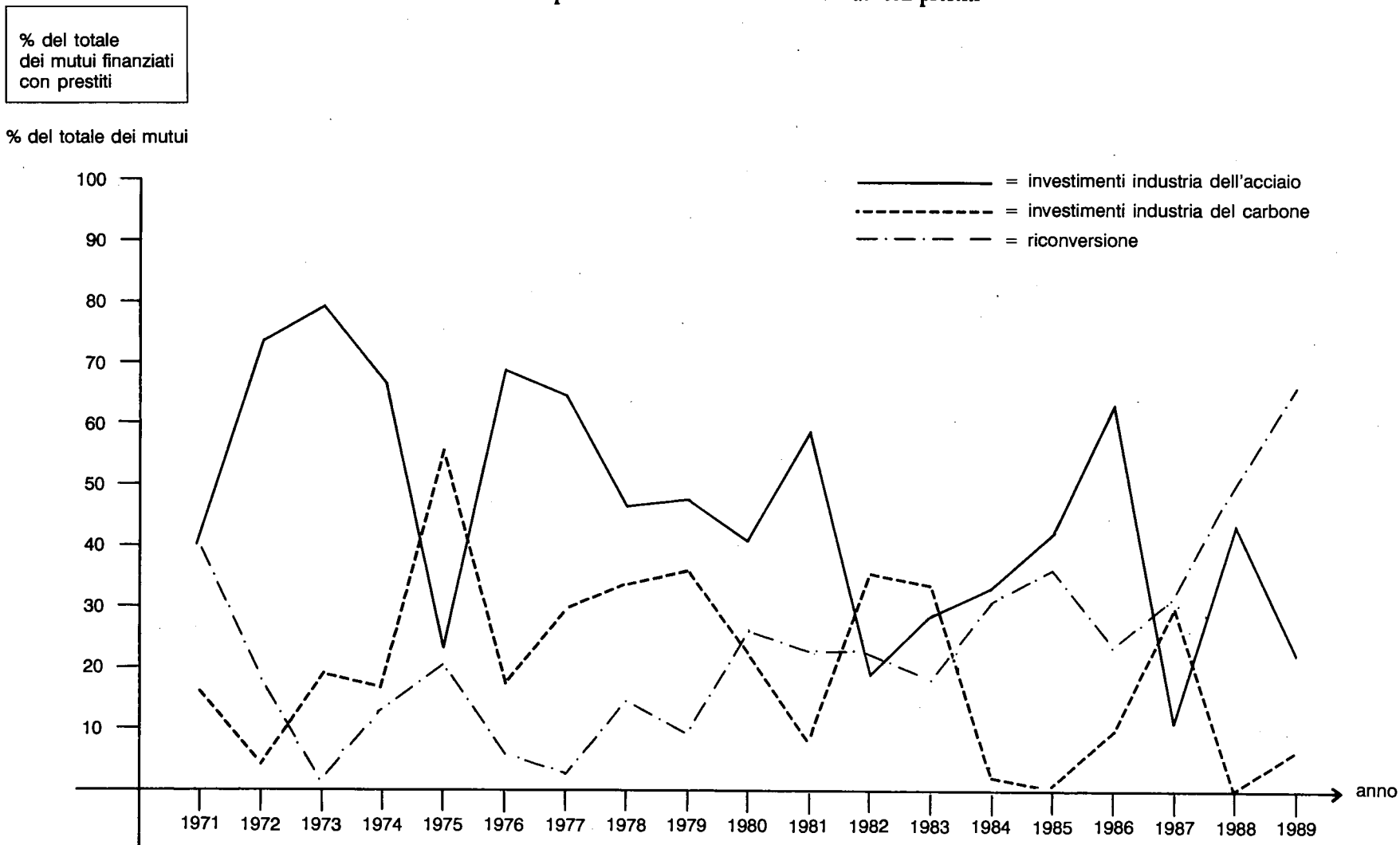
2.4. Nel 1975, le attività di mutuo e prestito nel quadro del trattato CECA erano ben consolidate, al punto che la Commissione poteva essere considerata, effettivamente, un'istituzione che provvedeva al finanziamento dello sviluppo industriale nel settore del carbone e dell'acciaio. Nello stesso anno si registrò un altro sviluppo importante con l'introduzione del meccanismo dei mutui destinati al sostegno delle bilance dei pagamenti degli Stati membri della Comunità (mutui BP)<sup>(2)</sup>. Questo provvedimento fu adottato a seguito della crisi economica dovuta all'aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi. La misura prevedeva, sempre che le condizioni di politica economica definite dal Consiglio fossero soddisfatte, che prestiti contratti dalla Comunità, previa autorizzazione del Consiglio, fossero a loro volta dati in prestito agli Stati membri. Il meccanismo fu modificato a due riprese. Nel 1985, il massimale fu portato da 6 000 a 8 000 Mio ecu. Nel 1988, in virtù di un nuovo regolamento<sup>(3)</sup>, il Consiglio operò la fusione di questo meccanismo con il contributo finanziario a medio termine — l'altro strumento destinato al sostegno delle bilance dei pagamenti degli Stati membri — creando un unico meccanismo di sostegno a medio termine delle bilance dei pagamenti. Il massimale dei prestiti da

<sup>(2)</sup> Regolamento (CEE) n. 397/75 del Consiglio del 17 febbraio 1975, GU L 46 del 20.2.1975.

<sup>(3)</sup> Regolamento (CEE) n. 1969/88 del Consiglio del 24 giugno 1988, GU L 178 dell'8.7.1988.

<sup>(1)</sup> GU C 319 del 6.12.1982.

**TABELLA 2**  
**Ripartizione dei mutui CECA finanziati con prestiti**





**TABELLA 3**  
**Bonifici d'interessi CEEA concessi nel 1981-1989**

(Mio ecu)

Articolo	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Totale
54(1) — Investimento	7,0	5,8	1,7	3,3	—	1,1	—	—	18,9	
54(2) — Consumo di carbone	—	1,2	11,9	17,6	3,8	13,2	8,0	7,0	—	<b>62,7</b>
56(2) — Riconversione	26,2	38,9	44,0	63,0	60,0	70,5	40,3	55,3	60,7	<b>458,9</b>
<b>Totale</b>	<b>33,2</b>	<b>45,9</b>	<b>57,6</b>	<b>83,9</b>	<b>63,8</b>	<b>84,8</b>	<b>48,3</b>	<b>62,3</b>	<b>60,7</b>	<b>540,5</b>

concedere a titolo del nuovo meccanismo fu fissato a 16 000 Mio ecu, di cui 14 000 Mio ecu normalmente finanziati con prestiti contratti dalla Comunità sui mercati dei capitali.

#### MUTUI EURATOM

2.5. A seguito della crisi energetica, ancora il Consiglio abilitò nel 1977 la Commissione a contrarre prestiti a nome della Comunità europea dell'energia atomica (Euratom), al fine di erogare mutui destinati al finanziamento di centrali elettronucleari<sup>(1)</sup>. Il massimale per tali mutui è attualmente di 3 000 Mio ecu.

#### MUTUI A TITOLO DEL NUOVO STRUMENTO COMUNITARIO

2.6. Forse lo sviluppo più importante in materia di mutui e prestiti ebbe luogo nel 1978, quando il Consiglio approvò i primi interventi nel quadro del Nuovo strumento comunitario (NSC). Al fine di stimolare l'attività economica e di trarre il massimo profitto dalla posizione della Comunità sui mercati finanziari, la Commissione fu abilitata a contrarre prestiti i cui proventi sarebbero stati destinati a finanziare sotto forma di mutui, progetti di investimento aventi per oggetto alcuni obiettivi specifici. Fino ad oggi, il Consiglio ha approvato quattro programmi NSC successivi il cui massimale complessivo ammonta a 5 650 Mio ecu<sup>(2)</sup>, nonché due programmi d'urgenza per la ricostruzione delle zone sinistrate dal terremoto

in Italia e in Grecia<sup>(3)</sup> con un finanziamento del NSC di rispettivamente 611 e 80 Mio ecu. Una proposta della Commissione relativa ad un quinto programma NSC non è stata approvata dal Consiglio.

#### BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI

2.7. Benché le attività della BEI, diverse da quelle svolte per conto della Commissione, non siano considerate nel presente studio, la BEI è di fatto una componente importante degli strumenti di mutuo e prestito comunitari. Istituita nel 1958 nel quadro del trattato di Roma, la BEI è divenuta una forma importantissima di sviluppo e di finanziamento di investimenti. La sua attività integra ed intensifica non solo gli interventi degli altri strumenti di mutuo e prestito ma anche quelli dei fondi strutturali delle Comunità. Essa ha introdotto la prassi sempre più generalizzata dei prestiti globali, ossia di prestiti ingenti erogati ad enti finanziari riconosciuti che le ridistribuiscono, sotto forma di mutui parziali, a favore di progetti approvati.

#### GESTIONE DEGLI STRUMENTI DI MUTUO DELLA CEE

2.8. I mutui e prestiti della CEE sono gestiti fuori bilancio e figurano nel bilancio finanziario che descrive l'attivo e il passivo della Comunità.

2.9. La Commissione ha l'obbligo giuridico esplicito di provvedere al servizio e al rimborso dei prestiti contratti a nome della CEE. A tal fine la sezione «Commissione» del bilancio generale contiene iscrizioni per memoria che costituiscono la garanzia di bilancio per i meccanismi di prestito della CEE quale precauzione contro eventuali inadempienze dei beneficiari dei mutui e delle garanzie primarie.

<sup>(1)</sup> Decisione 77/270 Euratom del Consiglio del 29 marzo 1977, GU L 88 del 6.4.1977.

<sup>(2)</sup> — Decisione 78/870/CEE del Consiglio del 16 ottobre 1978, GU L 298 del 25.10.1978.  
— Decisione 82/169/CEE del Consiglio del 15 marzo 1982, GU L 298 del 24.3.1982.  
— Decisione 81/200/CEE del Consiglio del 19 aprile 1983, GU L 112 del 28.4.1983.  
— Decisione 87/182/CEE del Consiglio del 9 marzo 1987, GU L 71 del 14.3.1987.

<sup>(3)</sup> — Decisione 81/19/CEE del Consiglio del 20 gennaio 1981, GU L 37 del 10.2.1981.

— Decisione 81/1013/CEE del Consiglio del 14 dicembre 1981, GU L 367 del 23.12.1981.

2.10. I mutui BP vengono concessi dal Consiglio, mentre il Fondo europeo di cooperazione monetaria<sup>(1)</sup> adotta le misure necessarie per provvedere alla gestione dei mutui.

2.11. I mutui Euratom sono concessi dalla Commissione e gestiti dalla BEI, in veste di mandataria della Commissione.

2.12. Nel caso dei mutui NSC la Commissione decide in merito all'ammissibilità dei progetti, mentre i mutui sono concessi e gestiti dalla BEI in veste di mandataria della Commissione e a rischio di quest'ultima. In ciò la BEI è tenuta ad operare con la stessa cura riservata alle operazioni effettuate con risorse proprie.

2.13. I prestiti destinati a tutti e tre gli strumenti di mutuo comunitari vengono contratti dalla Commissione. Per i prestiti NSC, nella maggior parte dei casi, il ricavato è versato ad una tesoreria tenuta e gestita dalla BEI a proprio rischio. Tutte le operazioni relative a questi prestiti sono effettuate tramite questa tesoreria. Un certo numero di prestiti NSC, invece, viene direttamente convertito in mutui in base al principio «back-to-back», che consiste nell'erogare lo stesso importo del prestito, nelle stesse monete e per la stessa durata.

#### RIEPILOGO

2.14. Al 31 dicembre 1988, le Comunità avevano pertanto a loro disposizione diversi strumenti di mutuo e prestito per contribuire alla realizzazione dei loro obiettivi economico-sociali. Essi vanno dagli strumenti puramente settoriali (CECA, Euratom) ai meccanismi NSC e BEI più flessibili, per arrivare al contesto economico specifico dei mutui BP. L'applicazione di queste misure è illustrata alla **tabella 4** che indica il livello annuale di attività per ogni strumento, dal 1975 (anno in cui fu introdotta la prima delle nuove misure) al 1989.

### 3. OSSERVAZIONI RELATIVE ALLA GESTIONE DEGLI STRUMENTI

#### *Introduzione*

3.1. Come già osservato, la Commissione è responsabile dell'assunzione dei prestiti a seguito di richieste di mutui per tutti e tre

gli strumenti di mutuo CEE. Essa è direttamente responsabile della gestione dei mutui CECA e globalmente dei mutui NSC ed Euratom, anche se la gestione quotidiana è assicurata dalla BEI.

3.2. Per verificare la qualità della gestione della Commissione, la Corte ha adottato un metodo che consiste:

- a) nel valutare ed esaminare i vari sistemi creati dalla Commissione per adempiere i propri compiti;
- b) nell'effettuare visite di controllo presso un certo numero di beneficiari selezionati e di inviare loro questionari per farsi un quadro dei rapporti con la Commissione.

#### *Valutazione dei sistemi*

3.3. I sistemi di controllo dei prestiti e dei mutui, nonché dei bonifici d'interessi accordati su questi ultimi sono stati identificati, valutati e controllati per sondaggio. Il sistema dei prestiti è comune ai tre strumenti e poiché i mutui possono essere concessi solo a fronte di prestiti contratti fu deciso di svolgere i controlli su un campione casuale di prestiti contratti per ogni strumento tra il 1985 e il 1988, ponderato al fine di tener conto del rispettivo volume finanziario. Dai mutui connessi fu prelevato un campione parziale, al fine di verificare i controlli operati sui mutui e, se del caso, sui bonifici d'interessi. I risultati di questi controlli sono i seguenti:

- a) i rilievi presentati dalla Corte in merito ai prestiti sono contenuti nella sua relazione annuale sull'esercizio finanziario 1988<sup>(2)</sup>. In essa la Corte raccomanda di migliorare il sistema e di esigere controlli più severi, al fine di garantire che il sistema debitamente migliorato sia realmente applicato. La Corte constata che la Commissione ha già iniziato e si è impegnata ad adottare misure volte a migliorare la trasparenza e l'efficacia delle norme esistenti in materia di prestiti, pur continuando a rispettare il grado di autonomia di cui la direzione generale interessata deve poter disporre;
- b) i sistemi di autorizzazione e di versamento dei mutui nel quadro dei tre strumenti sono stati identificati e controllati a mezzo dei rispettivi campioni parziali. In generale, i sistemi si sono rivelati attendibili e i controlli-chiave avevano funzionato in modo adeguato nei casi presi dal campione. Ulteriori controlli

<sup>(1)</sup> Regolamento (CEE) n. 3181/78 del Consiglio del 18 dicembre 1978, GU L 379 del 30.12.1978.

<sup>(2)</sup> GU C 312 del 12.12.1989.

**TABELLA 4**  
**Mutui e prestiti nella Comunità 1975-1989**

(Mio ecu)

Tasso dell'ecu a fine esercizio	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>I. Prestiti ricevuti</b>	731	956	729	981	837	1 004	325	712	750	822	1 265	1 517	1 487	880	913
Bilancia dei pagamenti	—	1 249	571	—	—	—	—	—	4 247	—	2 692	862	860	649	—
Euratom	—	—	99	72	153	181	373	363	369	214	344	488	853	93	—
NSC	—	—	—	—	178	305	339	566	1 617	967	860	541	611	1 058	522
Totale Commissione	731	2 205	1 399	1 053	1 168	1 490	1 037	1 641	6 983	2 003	5 161	3 408	3 811	2 680	1 435
BEI	814	732	1 030	1 863	2 437	2 384	2 243	3 146	3 508	4 339	5 699	6 766	5 573	7 407	8 764
<b>Totale Comunità</b>	<b>1 545</b>	<b>2 937</b>	<b>2 429</b>	<b>2 916</b>	<b>3 605</b>	<b>3 874</b>	<b>3 280</b>	<b>4 787</b>	<b>10 491</b>	<b>6 342</b>	<b>10 860</b>	<b>10 174</b>	<b>9 384</b>	<b>10 087</b>	<b>10 199</b>
<b>II. Mutui versati</b>															
CECA	805	989	709	798	676	1 031	388	740	778	825	1 010	1 069	969	908	700
Bilancia dei pagamenti	—	1 249	571	—	—	—	—	—	4 247	—	—	862	860	—	—
Euratom	—	—	97	70	152	181	357	362	366	186	211	443	314	—	—
NSC	—	—	—	—	277	197	540	791	1 200	1 182	884	393	447	285	246
Totale Commissione	805	2 238	1 377	868	1 105	1 409	1 285	1 893	6 591	2 193	2 105	2 767	2 590	1 193	946
BEI	917	947	1 391	1 966	2 281	2 724	2 524	3 446	4 146	5 007	5 641	6 678	7 003	9 118	11 556
<b>Totale Comunità</b>	<b>1 722</b>	<b>3 185</b>	<b>2 768</b>	<b>2 834</b>	<b>3 386</b>	<b>4 133</b>	<b>3 809</b>	<b>5 339</b>	<b>10 737</b>	<b>7 200</b>	<b>7 746</b>	<b>9 445</b>	<b>9 593</b>	<b>10 311</b>	<b>12 502</b>

*Fonti:* Relazione sulle attività di assunzione ed erogazione di prestiti della Comunità nel 1988 [SEC(89) 1625 def.] e nel 1983 [COM(84) 413 def.]; relazione annuale 1988 della BEI.

*Nota:* Le differenze tra i totali delle operazioni di mutuo e quelle di prestito della Commissione sono dovute al fatto che i dati relativi a prestiti comprendono le operazioni di rifinanziamento e le variazioni del saldo dei prestiti non assegnati alla fine dell'esercizio.

Le differenze tra gli importi dei mutui e quelle dei prestiti della BEI sono dovute al fatto che le operazioni di mutuo della BEI sono finanziate sì con prestiti ma anche con le risorse proprie della BEI.

per sondaggio della gestione della Commissione dei mutui CECA ad esborso effettuato sono stati effettuati sia presso la Commissione che presso istituzioni finanziarie alle quali vengono versati i mutui globali, affinché li redistribuiscano a proprio rischio ai beneficiari ultimi. La gestione dei mutui da parte delle istituzioni finanziarie e della Commissione è stata, a giudizio della Corte, di qualità accettabile;

c) i bonifici d'interessi CECA vengono concessi, in funzione dei mezzi disponibili, a progetti che soddisfano determinate condizioni. I bonifici accordati in questi ultimi anni a titolo dei diversi articoli sono indicati alla *tabella 3*. La Corte ha consacrato in quel periodo sforzi notevoli all'esame dei vari programmi e i risultati ottenuti sono stati descritti nelle sue relazioni (allegati alle relazioni annuali CECA) sulla gestione contabile e sulla gestione finanziaria della Comunità europea del carbone e dell'acciaio. I controlli operati nel quadro del presente studio hanno evidenziato un auspicio miglioramento nella gestione e nel controllo di questi bonifici. Si è constatato in particolare un pronto intervento volto a bloccare o adeguare i versamenti a titolo di bonifici d'interessi quando le condizioni stabilite in precedenza non erano rispettate. Ciò nonostante, continuano a sussistere alcuni problemi:

i) nel quadro dei mutui globali (articolo 54, secondo comma e articolo 56, paragrafo 2 del trattato CECA), i mutui parziali contribuiscono alla realizzazione di progetti importanti; i bonifici d'interessi vengono concessi per favorire il raggiungimento degli obiettivi risultanti dal progetto, vale a dire, l'incremento del consumo di carbone, la creazione di posti di lavoro. Il bonifico viene tuttavia pagato nel corso della realizzazione del progetto (cioè prima ancora che vi possano essere risultati), in quanto i vantaggi del bonifico sono particolarmente necessari in quella fase. Quando, però, i progetti non danno i risultati attesi in termini di obiettivi da essi perseguiti, il recupero del bonifico già versato può presentare problemi;

ii) il bonifico d'interessi da pagare si basa sulle relazioni periodiche degli organismi che sovrintendono ai progetti o, nel caso di mutui globali, degli intermediari finanziari. La Corte ha constatato nel corso del pre-

sente esame che le istituzioni finanziarie non verificavano con efficacia le informazioni contenute in queste relazioni. Con poche eccezioni, i dati sul consumo di carbone e sui posti di lavoro creati dai beneficiari dei mutui parziali, venivano trasmessi alla Commissione senza essere stati verificati. La Corte ha criticato in passato l'omissione della Commissione di definire adeguatamente criteri che disciplinano il diritto ad un bonifico d'interessi. La Corte e la Commissione hanno scoperto, a seguito delle loro proprie missioni di controllo, dei casi in cui i dati indicati nelle relazioni periodiche erano difficili se non impossibili da verificare. La mancanza di un controllo efficace da parte delle istituzioni finanziarie solleva seri dubbi circa l'attendibilità in materia di obiettivi raggiunti, statistiche e giustificazioni dei pagamenti di bonifici d'interessi.

### *Rapporti con i clienti*

3.4. Quando un organismo come la Commissione offre un servizio quale mutui e bonifici d'interessi, è possibile ottenere un giudizio sulla sua qualità rivolgendosi ai beneficiari. La Corte ha deciso di agire in tal senso nel corso di missioni volte, in particolare, a verificare il controllo dei fondi della Commissione da parte degli intermediari finanziari [cfr. anche il precedente paragrafo 3.3, lettera b)]. Poiché è stato possibile visitare solo un numero limitato di istituzioni, è stato deciso di costituire un campione più rappresentativo chiedendo il parere scritto dei principali beneficiari di mutui globali e di mutui diretti nel maggior numero possibile di Stati membri.

3.5. Questionari sono stati inviati a 31 clienti, 23 dei quali hanno risposto. Sono state inoltre organizzate missioni presso altri 10 beneficiari di mutui globali. Complessivamente, dunque, sono pervenute le risposte di 33 dei principali clienti della Commissione. La maggior parte degli interpellati ha semplicemente risposto ai quesiti, ma alcuni hanno colto l'occasione per illustrare alcuni punti specifici o per sviluppare la questione in termini generali. Durante la missione è stato possibile chiarire alcune risposte e chiedere ulteriori informazioni.

3.6. Ai fini dell'analisi, è stato necessario fare una distinzione tra le risposte del set-

tore bancario (18) e le risposte del settore industriale (15). Il primo, pur considerando modesti i mutui della Commissione nel suo campo di attività, ha avuto buoni rapporti di lavoro con la Commissione. I problemi identificati erano da attribuirsi perlopiù alle esigenze amministrative, ma già nel corso della missione è emerso che anche essi erano stati largamente risolti negli ultimi anni. I rapporti erano chiaramente ispirati al principio di collaborazione societaria. Il settore industriale, invece, accordava grande importanza ai mutui della Commissione ma, benché vi fossero pochi problemi seri, dava l'impressione di un rapporto esclusivamente banchiere/cliente (cfr. il successivo paragrafo 6.1).

### *Riepilogo*

3.7. La Corte registra con soddisfazione i recenti miglioramenti della gestione dei mutui e, in particolare, del controllo dei bonifici d'interessi. La Corte prende atto inoltre dell'impegno della Commissione di migliorare la trasparenza e l'efficacia delle norme che disciplinano le sue attività di prestito e ne deduce che le nuove norme saranno approvate dalla Commissione in un prossimo futuro.

## **4. OSSERVAZIONI IN MERITO AD ECONOMIA, EFFICIENZA ED EFFICACIA**

### *Introduzione*

4.1. Dall'inizio degli anni sessanta, la Commissione ha potuto far valere la sua posizione di mutuatario di prim'ordine sui mercati finanziari, al fine di ottenere per la CEECA fondi ai migliori tassi possibili sul mercato. Inizialmente questi fondi erano destinati ad investimenti nell'industria del carbone e dell'acciaio, ultimamente però, è stato posto un maggior accento sullo stimolo degli investimenti per far fronte a problemi economico-sociali causati dalla crisi in queste industrie (mutui alla riconversione). I meccanismi più recenti (BP, Euratom, NSC) hanno profittato di questa posizione favorevole per fornire fondi destinati alla finalità di questi strumenti. È in questo contesto, come fonte di finanziamento destinata a procurare fondi alle condizioni migliori disponibili, che la Corte ha esaminato la gestione della Commissione sotto il profilo dell'economia, dell'efficienza e dell'efficacia.

### *Economia*

4.2. Non vi è dubbio che la Commissione è in una posizione favorevole per ottenere le condizioni migliori sui mercati finanziari mondiali. Il presente studio vuole rispondere ai seguenti quesiti «La Commissione ottiene effettivamente le condizioni migliori e, in caso affermativo, queste condizioni si manifestano nei tassi applicati ai clienti?».

4.3. La risposta alla prima domanda è data nel capitolo 13 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 1988, in cui si afferma che a causa di carenze nelle procedure interne della Commissione, non sempre è stata prescelta dalla Commissione l'offerta migliore di fondi. A seguito di questa relazione, tuttavia, la Commissione ha adottato valide misure volte a migliorare le procedure interne e s'impegna ad adottarne altre ancora.

4.4. La risposta alla seconda domanda posta viene data dai clienti. L'impressione generale emersa tanto dai colloqui con i clienti quanto dai questionari ad essi inviati, è che i mutui della Commissione sono competitivi con altre fonti. Un numero esiguo di clienti ha però dichiarato di ritenere che condizioni migliori erano possibili altrove e che, nel caso dei mutui CEECA, l'attrattiva principale era costituita dai bonifici d'interessi.

4.5. Il capitolo 13 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 1988 fa menzione, al paragrafo 13.12, di «errori matematici e di calcolo». Questi sono particolarmente evidenti nei calcoli del prezzo di costo totale dei prestiti, nelle condizioni da applicare ai mutui e nel rapporto costo/benefici del rifinanziamento. Errori in questi calcoli possono incidere sul tasso di versamento dei mutui e sul tasso d'interessi applicato ai mutui inizialmente o dopo rifinanziamento. Semplici errori matematici possono incidere in modo imprevedibile (a volte notevole) verso l'alto o verso il basso sul costo per il cliente, ma la Corte ha scoperto che gli errori di metodo hanno comportato una valutazione in eccesso dei costi e, di conseguenza, un onere maggiore del necessario per i clienti. A giudizio della Corte, la Commissione dovrebbe:

- a) avvalersi dei costi reali, quando disponibili, invece di ricorrere a stime per i diritti e gli oneri;
- b) stimare i diritti e gli oneri sulla base di casi simili nel passato. In questo contesto la Commissione dovrebbe anche, a giudizio della Corte, elaborare un indice o una banca dei dati degli oneri regolari per rendere più facile una stima precisa;

TABELLA 5

## Nuovo calcolo dei tassi d'interesse relativi a casi selezionati dal campione della Corte

Importo del prestito	Durata	Stima in eccesso del tasso d'interesse	Costo supplementare per il beneficiario
18 Mio HFL	15 anni	0,98%	1,4 Mio HFL
200 Mio DM	7 anni	0,12%	1,2 Mio DM
800 Mio LFR	5 anni	0,09%	2,5 Mio LFR
600 Mio LFR	4 anni	0,33%	11,5 Mio LFR
200 Mio DM	1 anno	1,01%	2,0 Mio DM
50 Mio ECU	6 anni	0,18%	0,4 Mio ECU
55,75 Mio USD	6 anni	0,33%	0,7 Mio USD
250 Mio DM	10 anni	0,22%	4,1 Mio DM

c) elaborare «tassi di rendimento interni» (TRI) per attualizzare i costi futuri, nonché

d) definire una metodologia valida applicabile alle operazioni di rifinanziamento, al fine di evitare una scarsa coerenza e un'impressione di improvvisazione nel metodo applicato ai casi individuali.

4.6. La Corte ha ricalcolato l'eventuale costo per i beneficiari in otto casi, applicando una formula tipo per il TRI e tenendo conto dei costi effettivi (quando disponibili) e di stime realistiche. I risultati sono riportati alla *tabella 5*; essi indicano i costi addizionali che la Commissione avrebbe potuto far risparmiare ai suoi clienti, definendo metodi validi e attendibili quale base per questi calcoli complessi. La Commissione ha segnalato alla Corte che essa sta elaborando una metodologia generale per il calcolo dei prezzi di costo dei prestiti, e che tale metodologia generale integrerà le norme interne.

4.7. Oltre agli oneri menzionati (e agli oneri supplementari) è a carico dei mutuatari dei singoli strumenti un margine destinato a coprire i rispettivi costi amministrativi della CECA e della BEI (NSC ed Euratom). Si osserva inoltre, in questo contesto, che la maggior parte dei mutui CECA e NSC sono mutui globali erogati ad intermediari finanziari e che i beneficiari ultimi (di solito piccole e medie imprese) devono sostenere anche il margine imposto dagli intermediari. Nel periodo di riferimento del presente studio, dal 1985 al 1988, la Corte ha constatato che il margine della CECA era sensibilmente più elevato di quello della BEI sui nuovi mutui. Questo margine che, come la Corte osserva nella sua relazione annuale sull'esercizio finanziario 1988, è fissato dalla Commissione, pare esagerato alla Corte, tanto rispetto al tasso della BEI quanto rispetto ai costi che intendeva

coprire. Tuttavia, tra novembre e marzo 1989, questo margine è stato ridotto tre volte e si colloca attualmente ad un livello comparabile a quello della BEI. La Corte non è stata ancora in grado di verificarne l'effetto. Forse, il provvedimento si è reso necessario per correggere una fonte importante di oneri supplementari nei casi CECA esaminati dalla Corte. La Corte non è in grado di pronunciarsi sulla ragionevolezza del margine della BEI, avendo quest'ultima, malgrado reiterate richieste, rifiutato di trasmettere la relativa documentazione.

4.8. Nel corso degli ultimi anni, particolare accento è stato posto sul rifinanziamento: nel 1988, è stato destinato a questo fine il 53% dei fondi presi in prestito e nel 1989 il 36%. Questo tipo di operazione comporta il rimborso anticipato dei prestiti esistenti, per poter beneficiare di condizioni di mercato migliori tramite prestiti sostitutivi. Poiché, nel caso della Commissione, tutti i prestiti esistenti sono stati assegnati sotto forma di mutui e poiché l'obiettivo di base è quello di fornire fondi alle condizioni migliori possibili, la Corte ha esaminato in che misura i beneficiari dei mutui iniziali avevano tratto vantaggio dai benefici del rifinanziamento. Questi benefici possono essere notevoli, anche senza considerare i vantaggi potenziali di cui ai paragrafi 4.5 e 4.6. Dal campione della Corte sono emersi miglioramenti nei tassi d'interesse sui prestiti, oscillanti dallo 0,50 al 7,17% con un beneficio medio del 3,15% circa. Detratti i costi corrispondenti, il tasso d'interesse sui mutui connessi a prestiti rifinanziati è stato ridotto in media del 2,5%. La Corte ha tuttavia constatato che nessuna riduzione corrispondente era stata accordata nel caso dei mutui finanziati con la tesoreria NSC. I benefici del rifinanziamento dei prestiti a cui sono abbinati mutui di questo tipo sono rimasti nella tesoreria e finalmente attribuiti alla BEI.

## RIEPILOGO

Quanto descritto indica che la posizione preferenziale della Commissione sul mercato dei prestiti non sempre procura benefici ai beneficiari ultimi; tale vantaggio può infatti essere ridotto dai costi supplementari imposti dalla Commissione all'atto della fissazione delle condizioni dei mutui, o fin dall'inizio o dopo il rifinanziamento. La Corte constata inoltre che i notevoli benefici del rifinanziamento non si ripercuotono sui beneficiari dei mutui globali NSC. A giudizio della Corte, la Commissione deve garantire che i fondi vengano messi a disposizione alle condizioni di mercato più vantaggiose.

## *Efficienza*

4.10. In questa parte della relazione si vuole accertare se persiste la richiesta delle possibilità di mutuo offerte dalla Commissione, quale forma essa prende, e se è soddisfatta nel modo più efficiente.

4.11. La parte di gran lunga più importante dell'attuale attività di mutuo della Commissione, tanto nel quadro della CECA quanto nel quadro del NSC, prende forma di mutui globali. L'attrattiva dei mutui CECA per i beneficiari è che essi possono ottenere bonifici d'interessi ai sensi dell'articolo 54, 2° comma e dell'articolo 56, paragrafo 2 del trattato. La Corte non è stata in grado di valutare l'attrattiva dei mutui NSC, non avendo, al momento del controllo, accesso ai beneficiari ultimi. La BEI, però, è del parere che i mutui NSC offrano uno strumento ai clienti in zone non assistite degli Stati membri, mentre i mutui propri della BEI sono precipuamente diretti alle zone assistite.

4.12. I clienti della Commissione hanno insistito sull'importanza dei bonifici d'interessi. In alcuni Stati membri la copertura del rischio di cambio era altrettanto importante e alcuni clienti, i cui governi offrivano questa agevolazione, hanno affermato che la domanda continuerebbe a sussistere anche senza bonifici d'interessi. Tuttavia si può sostenere che il volume della domanda calerebbe in taluni Stati membri, o forse si ridurrebbe a zero, se i bonifici d'interessi venissero aboliti. L'attrattiva dei bonifici è comprovata in alcuni Stati membri, dove gli istituti che erogano prestiti alla Commissione ne contraggono a loro volta dalla Commissione per ottenere il bonifico d'interessi. In alcuni casi, infatti, i fondi presi in

prestito sono semplicemente restituiti al mutuante con il beneficio del bonifico d'interessi. A giudizio della Corte i costi amministrativi connessi con queste operazioni di assunzione e di erogazione di prestiti in siffatti casi sono dispendiosi. La Corte si rende conto che in base alle attuali disposizioni del trattato CECA non è possibile concedere bonifici d'interessi senza corrispondenti mutui CECA. La Corte esorta la Commissione ad esaminare questo aspetto.

4.13. In queste condizioni, la Corte attribuisce particolarmente importanza ad un recente sviluppo in questo campo. Dietro esortazione del Parlamento europeo, un importo di 10 Mio ecu è stato messo a disposizione nel quadro del bilancio generale della CEE, al fine di offrire bonifici d'interessi a favore di investimenti volti ad incrementare l'occupazione. La Commissione ha deciso nel 1986 di utilizzare queste risorse per offrire, a titolo di progetto pilota, bonifici d'interessi sui mutui concessi in Portogallo, non dalla Commissione, ma da alcune banche portoghesi e finanziati con le loro risorse proprie. L'iniziativa ha incontrato alcune difficoltà iniziali, dovute soprattutto alla mancanza di esperienza in questo tipo di operazioni e all'incapacità di individuare con esattezza le difficoltà amministrative coinvolte. L'iniziativa è stata tuttavia largamente apprezzata dalle banche partecipanti e ha comportato vantaggi per la Commissione in termini di obiettivi e costi estremamente bassi.

4.14. Dato che l'obiettivo dichiarato è quello di favorire lo sviluppo di nuove possibilità di occupazione per ex lavoratori CECA, può essere utile, ai fini dell'efficacia subordinare il bonifico alla realizzazione e al mantenimento di progetti in regioni prioritarie piuttosto che alla creazione materiale di posti di lavoro, evitando in tal modo i problemi connessi al controllo dell'osservanza, da parte del beneficiario, dell'obbligo di creare un determinato numero di posti di lavoro (cfr. il paragrafo 3.3.c)ii).

## RIEPILOGO

4.15. Anche se continua a sussistere in alcuni Stati membri l'esigenza di mutui della Commissione, la vera domanda concerne i finanziamenti a basso costo. Mutui al tasso corrente sono facilmente disponibili in quasi tutti gli Stati membri e l'attrattiva dei mutui della Commissione risiede nel bonifico d'interessi, congiunto di preferenza ad una copertura dei rischi di cambio. Per quanto concerne il metodo che consiste nel con-

trarre prestiti per erogare prestiti, è lecito chiedersi se il progetto pilota in Portogallo non sia un'iniziativa che potrebbe utilmente essere sviluppata altrove. La gestione dei bonifici d'interessi potrebbe essere migliorata semplificando le condizioni di ammissibilità, tenuto conto degli obiettivi dello strumento e delle condizioni pratiche.

## *Efficacia*

### INTRODUZIONE

4.16. L'attività di assunzione ed erogazione di prestiti non mira ad un profitto commerciale ma al raggiungimento degli obiettivi comunitari. Considerato che i mutui della Commissione sono concessi a mutuatari di livello nazionale o internazionale e coperti da garanzie di prim'ordine, il rischio di inadempienza è molto modesto. Di conseguenza, preoccupazioni quali il margine di profitto, la riscossione di debiti ecc., di grande importanza per le banche commerciali, sono relativamente poco importanti nel caso della Commissione. La Commissione dovrebbe in primo luogo far sì che la sua attività di mutuo e prestito contribuisca alla realizzazione degli obiettivi dei meccanismi. La Corte ha pertanto cercato di valutare l'efficacia di questo tipo di intervento sotto tale aspetto.

### CECA

4.17. Da quando la CECA è stata istituita, i mutui concessi ai sensi dell'articolo 53, 1° comma del trattato hanno contribuito in modo notevole agli investimenti nelle industrie del carbone e dell'acciaio. Negli ultimi anni, tuttavia, crisi e recessione successive nelle due industrie hanno dato luogo ad interventi importanti da parte degli Stati membri, volti a razionalizzare le capacità e a migliorare la produttività. Le conseguenze traspaiono dall'incremento notevole delle misure sociali a favore di queste industrie, alle quali contribuisce la Comunità. Per quanto concerne i mutui, le disposizioni dell'articolo 54 si riferiscono piuttosto ad industrie in espansione che ad industrie che conoscono una recessione. Alcuni Stati membri, inoltre, sono meno disposti a fornire garanzie accettabili ad imprese che conoscono difficoltà finanziarie e il cui avvenire è incerto. Di conseguenza, il volume dei mutui ha avuto la tendenza a stagnare e la domanda sporadica è essenzialmente una reazione alle politiche economiche adottate a volte da singoli Stati membri.

4.18. Quanto agli altri mutui della CECA, la Corte ha recentemente criticato nelle sue relazioni (allegati alle relazioni annuali CECA 1986 e 1987) sulla gestione contabile e sulla gestione finanziaria della Comunità europea del carbone e dell'acciaio l'efficacia dei programmi destinati a promuovere il consumo di carbone e dei programmi di alloggi sociali. Dalle statistiche elaborate alla fine del 1987 sulla creazione di posti di lavoro nel quadro del programma di riconversione (articolo 56, paragrafo 2) è dato dedurre che, mentre il programma ha portato alla creazione di molti più posti di lavoro del previsto (59 000 contro 29 000), il numero di posti occupati da ex lavoratori CECA è molto esiguo (4 000). Questi dati devono naturalmente essere valutati alla luce delle osservazioni di cui al precedente paragrafo 3.3.c)ii). Bisogna riconoscere, inoltre, che il programma CECA è stato attuato in molti Stati membri congiuntamente ad iniziative nazionali dello stesso tipo e principalmente in associazione con banche commerciali.

4.19. Molti progetti esaminati dalla Corte negli ultimi anni avevano preso avvio prima della decisione di mutui e/o bonifico d'interessi CECA. È lecito chiedersi se questi progetti avrebbero potuto essere realizzati comunque, anche senza questo tipo di assistenza. Gli intermediari finanziari hanno apprezzato il bonifico, soprattutto a causa del suo impatto su un insieme di finanze di origine diversa, risorse proprie degli intermediari comprese. Un intermediario, ad esempio, che disponeva di ingenti fondi propri ha dichiarato che il bonifico gli serviva per poter far fronte alle condizioni dei suoi concorrenti. Più di un intermediario ha affermato che la decisione di concessione del bonifico non incide sulla sua valutazione del rischio commerciale. Gli intermediari non darebbero il loro appoggio a progetti che necessitano il bonifico per poter essere realizzati.

### EURATOM

4.20. È difficile valutare l'efficacia dei mutui Euratom. Vista la gamma dei progetti Euratom e gli argomenti politici, economici ed ambientali ad essi connessi, sarebbe difficile affermare che il contributo Euratom (fino al 20% dei costi del progetto) sia stato determinante a fini della decisione di esecuzione. In termini di obiettivi della legislazione iniziale, però, questi mutui potrebbero essere considerati efficaci se consentissero di ottenere i fondi necessari ad un costo



meno elevato di quello praticato da altre fonti di finanziamento. Non è possibile dare una risposta conclusiva in merito, ma il volume della domanda nel corso degli anni induce a ritenere che la Commissione sia stata perlomeno capace di competere con il mercato. Si potrebbe pertanto affermare che questo meccanismo ha contribuito, in piccola misura, al raggiungimento degli obiettivi della politica energetica perseguita all'epoca della sua introduzione. La sua efficacia attuale si riflette nel volume modesto dei mutui in questi ultimi anni.

#### NSC

4.21. A conoscenza della Corte, non vi sono stati tentativi volti ad accertare l'efficacia dei mutui NSC. Uno degli obiettivi principali del NSC è, ad esempio, quello di creare posti di lavoro, ma le statistiche della Commissione si riferiscono solo a stime di posti di lavoro da creare e non ai posti effettivamente creati, benché il meccanismo sia operante da circa 10 anni. La Corte ha osservato inoltre che il tasso di penetrazione del NSC variava secondo gli Stati membri. Quattro Stati membri non fanno ricorso a fondi NSC e, di conseguenza, il meccanismo non ha alcun effetto in queste regioni. Due altri Stati membri non avevano partecipato, fino al 31 dicembre 1988, al meccanismo più recente, il NSC IV; di quelli che vi avevano partecipato, uno solo aveva ricevuto oltre il 60% dei mutui erogati a tale data. Questa distribuzione irregolare prova che i mutui NSC, che vengono concessi alle stesse condizioni dei mutui BEI, non hanno vantaggi speciali sul mercato e che la loro attrattiva è costituita più dalle politiche economiche di singoli Stati membri (per quanto concerne, ad esempio, la copertura dei rischi di cambio) che dai meriti intrinseci dello strumento.

#### RIEPILOGO

4.22. Naturalmente vi è prova che i programmi della Commissione hanno avuto una loro parte nella creazione, ad esempio, di posti di lavoro, ma non è per nulla chiaro se il contributo comunitario ne sia stata la causa determinante o se, invece, esso non abbia semplicemente sostituito altre forme di finanziamento che avrebbero raggiunto comunque l'obiettivo. Al fine di garantire che gli obiettivi comunitari vengano realizzati nel modo più efficace possibile, sarebbe utile che la Commissione riesaminasse le sue procedure di controllo e di valutazione

delle informazioni avute concernenti i progetti finanziari con i vari meccanismi finanziari della Comunità.

### 5. EMISSIONE «JEAN MONNET»

5.1. Nel giugno 1988 la Commissione bandì l'emissione «Jean Monnet» per un importo di 500 Mio ecu volta a promuovere questa valuta. In base a quanto dichiarato in merito dalla stessa Commissione, si vede che essa era guidata da considerazioni di natura politica cui essa ha attribuito particolare importanza e che, a seguito di questa priorità riservata a considerazioni politiche, la Commissione era disposta a correre il rischio finanziario:

- a) di andare incontro a spese per mantenere fondi in deposito a breve termine in attesa di impiego, pagando nel frattempo tassi a lungo termine sul prestito, e
- b) di una perdita finale, se parte dei fondi raccolti non potesse essere a sua volta erogata a condizioni almeno equivalenti a quelle del prestito.

5.2. Al fine di minimizzare questo rischio, la Commissione è ricorsa a particolari tecniche finanziarie. È ancora troppo presto per dire se questa operazione abbia comportato costi addizionali per la Commissione, la BEI (che è responsabile del risultato finanziario del NSC-Tesoreria) e, in ultimo, per i beneficiari finali di mutui coperti da questo prestito. Il fortuito movimento dei tassi correnti potrebbe addirittura dar luogo ad un guadagno su somme necessariamente collocate a termine.

### 6. OSSERVAZIONI GENERALI

6.1. Da quanto esposto, la Corte non può che giungere alla conclusione generale che l'attività di assunzione ed erogazione di prestiti della Commissione ha registrato una notevole evoluzione nel corso degli anni. Essa è dovuta ai mutamenti negli obiettivi di politica comunitaria e ai cambiamenti dell'ambiente politico ed economico, dando luogo ad un adattamento del carattere strutturale dell'attività comunitaria di mutuo e prestito, nonché all'applicazione di nuovi meccanismi operativi. La Corte constata in questo contesto:

- a) la mutata natura dei clienti NSC della Commissione e della BEI, inizialmente costituiti prevalentemente da associazioni industriali o enti parastatali benefi-

- ciari di mutui diretti per passare poi, per la maggior parte, ad istituti bancari che operano da intermediari finanziari per mutui globali;
- b) l'incremento dell'attività di rifinanziamento per trarre vantaggio dell'evoluzione del mercato;
  - c) un relativo ristagno del volume dei mutui;
  - d) la natura bancaria di alcune operazioni: ad esempio, il rifinanziamento di prestiti NSC senza far beneficiare i destinatari ultimi dei vantaggi che ne derivano;
  - e) la prassi in alcuni casi, di contrarre prestiti senza la relativa domanda di mutuo, benché l'autorizzazione legale dei prestiti per tutti i meccanismi sia subordinata alla domanda di mutuo;
  - f) la scarsa priorità riservata alla valutazione dei risultati in termini di obiettivi dei meccanismi.

## 7. RACCOMANDAZIONI

7.1. A giudizio della Corte, i meccanismi di mutuo e prestito comunitari dovrebbero restare un mezzo per propugnare gli obiettivi della Comunità. Le procedure potrebbero tuttavia essere organizzate meglio. La collaborazione con la BEI è necessaria per evitare il rischio di duplicazione. La Corte ritiene che occorra intervenire per migliorare l'economia e l'efficienza del servizio e per misurarne la capacità di realizzare gli obiettivi dei vari strumenti.

7.2. La Corte raccomanda pertanto:

- a) di attenersi al principio che i prestiti possono essere contratti solo previa domanda di mutuo e che i vantaggi delle operazioni di rifinanziamento devono essere traslati ai beneficiari ultimi;
- b) la Commissione dovrebbe esaminare le possibilità di migliorare l'impatto delle operazioni CECA, estendendo l'esperienza del progetto pilota in Portogallo ad altri Stati membri. Questo consentirebbe inoltre di identificare gli Stati

membri che mirano solo ai bonifici d'interessi di semplificare pertanto l'attività di mutuo e prestito;

- c) in relazione a b) occorre semplificare la gestione dei bonifici d'interessi. In particolare si dovrebbe, inter alia:
  - i) subordinare l'ammissibilità al bonifico alla realizzazione e al mantenimento di progetti in regioni prioritarie, in quanto i posti di lavoro verrebbero a crearsi automaticamente;
  - ii) prefinanziare i bonifici, in casi adeguati, per dare agli intermediari la possibilità di gravare di un tasso d'interesse netto i loro mutui;
  - iii) integrare possibilmente i bonifici con iniziative nazionali o altre iniziative comunitarie;
  - iv) migliorare l'effetto incentivante dei bonifici, modulando il tasso in funzione dell'importanza dei progetti per la Comunità;
  - v) ridurre il volume delle relazioni degli intermediari e/o dei beneficiari finali;
- d) in generale, occorre identificare i bisogni in termini di mutui e/o bonifici d'interessi e adottare le politiche atte a far fronte a questi bisogni nel modo più efficace;
- e) nel caso di una razionalizzazione della gestione e delle relazioni, ci si dovrebbe sforzare maggiormente di valutare l'incidenza degli interventi comunitari. Analisi economiche e statistiche effettuate anche solo per sondaggio, consentirebbero di valutare l'incidenza reale, rispetto a quella stimata, dei finanziamenti CECA ed NSC e di indicare dove e come i fondi dovrebbero essere distribuiti in futuro.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti nella sua riunione del 10 maggio 1990.

*Per la Corte dei conti*  
Aldo ANGIOI  
Presidente

# PUBLICATIONS

*Available from the Office for Official Publications  
of the European Communities*

*Prices on request*

Further work on design and stability of  
roadway support systems

EUR 12502 EN

Optimiertes Warmrichten von Grob-  
blechen

EUR 12506 DE

Automatic control of drilling jumbos

EUR 12511 EN

Verbesserung der elektrischen Netz-  
technik II

EUR 12516 DE

Mesure de la forme des produits longs

EUR 12530 FR

Prozeßbrechnergestützte Unterzentrale,  
Teil C

EUR 12545 DE

Schreitausbau für Streb und Streben-  
den in Großer Teufe

EUR 12548 DE

Stainless steels for wear-resisting  
applications

EUR 12571 EN

Optimierung der radiographischen  
Prüftechnik für die automatische  
Bewertung von Echtzeitbildern in der  
Stahlindustrie

EUR 12572 DE

Schwingfestigkeit wetterfester Bau-  
stähle

EUR 12573 DE

Widerstandspunkt- und Buckelschwei-  
ßen zinkbeschichteter Stahlbleche

EUR 12577 DE

Zerstörungsfreie Bestimmung von  
Spannungen in Stahl

Non-destructive evaluation of stress  
states in steels

EUR 12596 DE/EN

Senkung des Energieverbrauchs beim  
Sintern von Eisenerz — Verbesserung  
des Reduktionsverhaltens

EUR 12610 DE

Untersuchung und Bewertung der Ein-  
satzmöglichkeiten verschiedener Ver-  
fahren zur Aufarbeitung von Hütten-  
werksrest und Abfallstoffen

EUR 12613 DE

Einsatz unterschiedlicher Koksgruskör-  
nungen zur Verringerung des Brenn-  
stoffverbrauches bei der Eisenerzsinte-  
rung

EUR 12614 DE

Hydrogénopyrolyse des charbons sous  
pression: influence du prétraitement  
des charbons sur les rendements et les  
mécanismes de l'hydrogénopyrolyse

EUR 12628 FR

Chemische und physikalische Vered-  
lung von Kohle

EUR 12630 DE

Bodenblasen im UHP-Elektrolichtbogen-  
ofen

EUR 12636 DE

Improvement of blast furnace burden  
quality

EUR 12637 EN

Economic avoidance of weld metal  
hydrogen cracking when welding C-Mn  
steels

EUR 12638 EN

The constitution of oxide films and the  
corrosion behaviour of stainless steels

EUR 12640 EN

Études d'accompagnement de procédés  
d'utilisation et de conversion du  
charbon

EUR 12644 FR

Maschinelle Vortriebssysteme für Son-  
derstrecken

EUR 12648 DE

Development of an alkali-resistant coke

EUR 12652 EN

Development of underground switch-  
gear

EUR 12656 EN

Underground data communications

EUR 12658 EN

Inspección automática de hilo de con-  
tacto por visión artificial

EUR 12662 ES

Produzione in ESR di lingotti cavi da  
elettrodi tubolari con polveri metalliche

EUR 12663 IT

Il processo Fast-SC per la solidifica-  
zione accelerata e la microalligazione  
delle bramme in colata continua

EUR 12664 IT

Sviluppo di trattamenti di defosfora-  
zione spinta dell'acciaio

EUR 12665 IT

Entwicklung und Erprobung eines  
Gerätes zur Echtzeitmustenerkennung  
von Kaltbandoberflächenfehlern

EUR 12666 DE

Amélioration des méthodes d'analyse  
chimique des huiles et des émulsions de  
laminage

EUR 12720 FR

Précipitation induite par la déforma-  
tion à chaud dans les trains finisseurs

EUR 12724 FR

Process control system for bar mills

EUR 12728 EN

Regelstrategien in Stabstahlstraßen:  
Teil II

EUR 12729 DE

OFFICE FOR OFFICIAL PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN COMMUNITIES,  
2 RUE MERCIER, L-2985 LUXEMBOURG

# SUBSCRIPTION INFORMATION

Progress in Coal, Steel and Related Social Research (ISSN 1015-6275) is published four times a year by the Office for Official Publications of the European Communities, L-2985 Luxembourg.

Orders can be placed at any time using the detachable subscription card.  
Subscriptions are on an annual basis, January to December.

Subscribers will receive four issues of the journal and the Annual Report on Coal Research as a supplement if required.

## Subscription rates

	Annual sub.	Single copy
Full rate	ECU 103	ECU 30

The reduced subscription is intended for university libraries and for individuals whose institution subscribes at the full rate.





# Progress in Coal, Steel and Related Social Research

## *A European Journal*

### ORDER FORM

ISSN 1015-6275

#### **Progress in Coal, Steel and Related Social Research**

☐ I wish to receive a complimentary copy

☐ Annual subscription (4 issues per year)

**ECU 103**

Number of  
copies:  
.....

#### **Annual Report on Coal Research**

☐ Additional subscription

**ECU 10**

.....

Name and address:

Date: .....

Signature: .....

### ORDER FORM

ISSN 1015-6275

#### **Progress in Coal, Steel and Related Social Research**

☐ I wish to receive a complimentary copy

☐ Annual subscription (4 issues per year)

**ECU 103**

Number of  
copies:  
.....

#### **Annual Report on Coal Research**

☐ Additional subscription

**ECU 10**

.....

Name and address:

Date: .....

Signature: .....

### ORDER FORM

ISSN 1015-6275

#### **Progress in Coal, Steel and Related Social Research**

☐ I wish to receive a complimentary copy

☐ Annual subscription (4 issues per year)

**ECU 103**

Number of  
copies:  
.....

#### **Annual Report on Coal Research**

☐ Additional subscription

**ECU 10**


.....

Name and address:

Date: .....

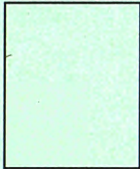
Signature: .....





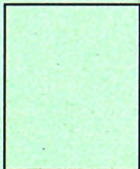
Office des  
publications officielles  
des Communautés européennes

L-2985 **Luxembourg**



Office des  
publications officielles  
des Communautés européennes

L-2985 **Luxembourg**



Office des  
publications officielles  
des Communautés européennes

L-2985 **Luxembourg**



**Venta y suscripciones • Salg og abonnement • Verkauf und Abonnement • Πωλήσεις και συνδρομές  
Sales and subscriptions • Vente et abonnements • Vendita e abbonamenti  
Verkoop en abonnementen • Venda e assinaturas**

**BELGIQUE / BELGIË**

**Moniteur belge /  
Belgisch Staatsblad**

Rue de Louvain 42 / Leuvenseweg 42  
1000 Bruxelles / 1000 Brussel  
Tél. (02) 512 00 26  
Fax 511 01 84  
CCP / Postrekening 000-2005502-27

Autres distributeurs /  
Overige verkooppunten

**Librairie européenne/  
Europese Boekhandel**

Avenue Albert Jonnart 50 /  
Albert Jonnartlaan 50  
1200 Bruxelles / 1200 Brussel  
Tél. (02) 734 02 81  
Fax 735 08 60

**Jean De Lannoy**

Avenue du Roi 202 /Koningslaan 202  
1060 Bruxelles / 1060 Brussel  
Tél. (02) 538 51 69  
Télex 63220 UNBOOK B

**CREDOC**

Rue de la Montagne 34 / Bergstraat 34  
Bte 11 / Bus 11  
1000 Bruxelles / 1000 Brussel

**DANMARK**

**J. H. Schultz Information A/S  
EF-Publikationer**

Ottliavej 18  
2500 Valby  
Tlf. 36 44 22 66  
Fax 36 44 01 41  
Girokonto 6 00 08 86

**BR DEUTSCHLAND**

**Bundesanzeiger Verlag**

Breite Straße  
Postfach 10 80 06  
5000 Köln 1  
Tel. (02 21) 20 29-0  
Fernschreiber:  
ANZEIGER BONN 8 882 595  
Fax 20 29 278

**GREECE**

**G.C. Eleftheroudakis SA**

International Bookstore  
Nikis Street 4  
10563 Athens  
Tel. (01) 322 63 23  
Telex 219410 ELEF  
Fax 323 98 21

**ESPAÑA**

**Boletín Oficial del Estado**

Trafalgar, 27  
28010 Madrid  
Tel. (91) 446 60 00

**Mundi-Prensa Libros, S.A.**

Castelló, 37  
28001 Madrid  
Tel. (91) 431 33 99 (Libros)  
431 32 22 (Suscripciones)  
435 36 37 (Dirección)  
Télex 49370-MPLI-E  
Fax (91) 575 39 98

Sucursal:

**Librería Internacional AEDOS**

Consejo de Ciento, 391  
08009 Barcelona  
Tel. (93) 301 86 15  
Fax (93) 317 01 41

Generalitat de Catalunya:

**Llibreria Rambla dels estudis**

Rambla, 118 (Palau Moja)  
08002 Barcelona  
Tel. (93) 302 68 35  
302 64 62

**FRANCE**

**Journal officiel  
Service des publications  
des Communautés européennes**

26, rue Desaix  
75727 Paris Cedex 15  
Tél. (1) 40 58 75 00  
Fax (1) 40 58 75 74

**IRELAND**

**Government Publications  
Sales Office**

Sun Alliance House  
Molesworth Street  
Dublin 2  
Tel. 71 03 09

or by post

**Government Stationery Office**

**EEC Section**

6th floor  
Bishop Street  
Dublin 8  
Tel. 78 16 66  
Fax 78 06 45

**ITALIA**

**Licosa Spa**

Via Benedetto Fortini, 120/10  
Casella postale 552  
50125 Firenze  
Tel. (055) 64 54 15  
Fax 64 12 57  
Telex 570466 LICOSA I  
CCP 343 509

Subagenti:

**Libreria scientifica  
Lucio de Biasio - AEIOU**

Via Meravigli, 16  
20123 Milano  
Tel. (02) 80 76 79

**Herder Editrice e Libreria**

Piazza Montecitorio, 117-120  
00186 Roma  
Tel. (06) 679 46 28/679 53 04

**Libreria giuridica**

Via XII Ottobre, 172/R  
16121 Genova  
Tel. (010) 59 56 93

**GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG**

Abonnements seulement  
Subscriptions only  
Nur für Abonnements

**Messageries Paul Kraus**

11, rue Christophe Plantin  
2339 Luxembourg  
Tél. 499 88 88  
Télex 2515  
CCP 49242-63

**NEDERLAND**

**SDU Uitgeverij**

Christoffel Plantijnstraat 2  
Postbus 20014  
2500 EA 's-Gravenhage  
Tel. (070) 378 98 80 (bestellingen)  
Fax (070) 347 63 51  
Telex 32486 stdru nl

**PORTUGAL**

**Imprensa Nacional**

Casa da Moeda, EP  
Rua D. Francisco Manuel de Melo, 5  
P-1092 Lisboa Codex  
Tel. (01) 69 34 14

**Distribuidora de Livros  
Bertrand, Ld.ª**

**Grupo Bertrand, SA**

Rua das Terras dos Vales, 4-A  
Apartado 37  
P-2700 Amadora Codex  
Tel. (01) 493 90 50 - 494 87 88  
Telex 15798 BERDIS  
Fax 491 02 55

**UNITED KINGDOM**

**HMSO Books (PC 16)**

HMSO Publications Centre  
51 Nine Elms Lane  
London SW8 5DR  
Tel. (071) 873 9090  
Fax GP3 873 8463  
Telex 29 71 138

Sub-agent:

**Alan Armstrong Ltd**

2 Arkwright Road  
Reading, Berks RG2 0SQ  
Tel. (0734) 75 18 55  
Telex 849937 AAALTD G  
Fax (0734) 75 51 64

**CANADA**

**Renouf Publishing Co. Ltd**

Mail orders — Head Office:  
1294 Algoma Road  
Ottawa, Ontario K1B 3W8  
Tel. (613) 741 43 33  
Fax (613) 741 54 39  
Telex 0534783

Ottawa Store:

61 Sparks Street  
Tel. (613) 238 89 85

Toronto Store:

211 Yonge Street  
Tel. (416) 363 31 71

**JAPAN**

**Kinokuniya Company Ltd**

17-7 Shinjuku 3-Chome  
Shinjuku-ku  
Tokyo 160-91  
Tel. (03) 354 01 31

**Journal Department**

PO Box 55 Chitose  
Tokyo 156  
Tel. (03) 439 01 24

**MAGYARORSZÁG**

**Agroinform**

Központ:  
Budapest I., Attila út 93. H-1012

Levélcím:

Budapest, Pf.: 15 H-1253  
Tel. 36 (1) 56 82 11  
Telex (22) 4717 AGINF H-61

**ÖSTERREICH**

**Manz'sche Verlags-  
und Universitätsbuchhandlung**

Kohlmarkt 16  
1014 Wien  
Tel. (0222) 531 61-0  
Telex 11 25 00 BOX A  
Fax (0222) 531 61-81

**SCHWEIZ / SUISSE / SVIZZERA**

**OSEC**

Stampfenbachstraße 85  
8035 Zürich  
Tel. (01) 365 51 51  
Fax (01) 365 54 11

**SVERIGE**

**BTJ**

Box 200  
22100 Lund  
Tel. (046) 18 00 00  
Fax (046) 18 01 25

**TÜRKİYE**

**Dünya Süper Dagitim Ticaret  
ve sanayi A.Ş.**

Narlıbahçe Sokak No. 15  
Cağaloğlu  
İstanbul  
Tel. 512 01 90  
Telex 23822 DSVO-TR

**UNITED STATES OF AMERICA**

**UNIPUB**

4611-F Assembly Drive  
Lanham, MD 20706-4391  
Tel. Toll Free (800) 274 4888  
Fax (301) 459 0056  
Telex 7108260418

**YUGOSLAVIA**

**Privredni Vjesnik**

Bulevar Lenjina 171/XIV  
11070 - Beograd  
Yugoslavia

**ALTRES PAYS  
OTHER COUNTRIES  
ANDERE LÄNDER**

**Office des publications officielles  
des Communautés européennes**

2, rue Mercier  
L-2985 Luxembourg  
Tél. 49 92 81  
Télex PUBOF LU 1324 b  
Fax 48 85 73  
CC bancaire BIL 8-109/6003/700



Price (excluding VAT) in Luxembourg

**ECU 103 (4 issues per year)**



OFFICE FOR OFFICIAL PUBLICATIONS  
OF THE EUROPEAN COMMUNITIES  
L-2985 LUXEMBOURG



CD-AC-90-002-3A-C